

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Barbara Treumund

**MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ KÄSITLUS EUROOPA LIIDU
KESKKONNAÕIGUSES NING MÕISTE RAKENDUMINE SISERIIKLIKUS
ÕIGUSKORRAS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja dr. iur. Hannes Veinla

Tartu

2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ MÄÄRATLUS TULENEVALT EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST	7
1.1 Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ avamine loodusdirektiivi põhjal	7
1.2 Soodsa kaitsestaatuse seos ala kaitse-eesmärgi määratlemisega	10
1.3 Võrgustiku sidususe seos ala kaitse-eesmärgi määratlemisega	12
1.4 Kahju tekitamise vältimine tuginedes ala kaitse-eesmärgile	13
1.5 Tekitatud kahju hindamine tuginedes ala kaitse-eesmärgile	16
2. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ MÄÄRATLUS TULENEVALT EUROOPA LIIDU KOHTUPRAKTIKAST	18
2.1 Ala kaitse-eesmärgi määratlemine lähtuvalt loodusdirektiivi artikli 4 lõikest 4	18
2.2 Natura 2000 võrgustikku lisatavate alade valiku olulisus võrgustiku sidususe seisukohast	19
2.3 Mõju hindamine lähtuvalt ala kaitse-eesmärgist	21
2.4 Ettevaatusprintsipi rakendamise kohustus ja parimate teadussaavutuste kasutamise kohustus Natura 2000 võrgustiku alade suhtes	21
3. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ RAKENDUMINE SISERIIKLIKUS ÕIGUSKORRAS	24
3.1 Natura 2000 võrgustiku alad Eestis	24
3.2 Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgi määratlemine tulenevalt looduskaitseseadusest	25
3.3 Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ roll keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses	27
3.4 Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ roll keskkonnavastutuse seaduses	28
3.5 Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärke sisaldavad õigusaktid	29
3.6 Ala kaitse-eesmärgi määratlemise kriteeriumid	31

3.7 Ala kaitse-eesmärgi analüüs Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava (2013-2022) põhjal	32
KOKKUVÕTE	36
SUMMARY	40
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	43
Kasutatud kirjandus	43
Kasutatud õigusaktid.....	45
Kasutatud kohtupraktika	47
Muud materjalid.....	47
LISAD	48
Lisa 1. Ala kaitse-eesmärgi määratlemine kaitse-eeskirjades.....	48
Lisa 2. Ala kaitse-eesmärgi määratlemine kaitsekorralduskavades.....	49

SISSEJUHATUS

Keskkonnaõiguslik regulatsioon Euroopas on võrdlemisi lühikese ajaga läbi teinud mitmeid arenguid. Euroopa nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta ehk niinimetatud linnudirektiiv¹, millega võeti kogu Euroopa Liidu ulatuses esimene samm looduskaitse reguleerimise suunas, võeti vastu 1979. aastal. Rohkem kui aastakümne hiljem, 1992. aastal, laiendas nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta ehk niinimetatud loodusdirektiiv² looduskaitse lähendamist, kehtestades Natura 2000 kaitsekorra. 12 aastat hiljem toimus taaskord areng kui võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuse ärahoidmise ja parandamise kohta ehk niinimetatud keskkonnavastutuse direktiiv³. Kehtestades vastutuse linnudirektiivis ja loodusdirektiivis nimetatud liikide ja elupaikade kahjustamise eest, laiendatakse ning tugevdatakse looduskaitse reguleerimist veelgi.⁴ Nimetatud kolm direktiivi on vastu võetud eesmärgiga tagada looduslik mitmekesisus Euroopas nii lähitulevikus kui pikemas perspektiivis.

Loodusdirektiiv on Euroopa loodusliku mitmekesisuse kaitsmisel üks ambitsioonikamaid algatusi. Direktiiv võeti vastu 21 aastat tagasi, et reageerida looduslike elupaikade ja loomastiku massilisele hävinemisele üle kogu Euroopa. Koos linnudirektiiviga kehtestab see standardid looduskaitse reguleerimises 27-s Euroopa Liidu riigis. See võimaldab liikmesriikidel töötada koos ühise eesmärgi nimel ning kaitsta sama õigusraamistiku piires kõige ohustatumaid liike ja elupaiku hoolimata poliitilistest või halduslikest piiridest.⁵

Loodusdirektiiviga kaitstakse üle 1000 liigi ja umbes 230 väärtuslikku elupaigatüüpi. Oluline on märkida, et direktiivi eesmärgiks ei ole mitte ainult looduslike väärtuste kaitsmine, vaid ka nende loodusliku kaitse taastamine soodsa tasemeni. Tänu niivõrd ulatuslikule kaitsele saavad kaitstud ka paljud teised loomad, taimed ja ökosüsteemid, mis muidu kaitse alla ei kuulu. Seetõttu on Natura 2000 võrgustik oluline ka inimkonna heaolu seisukohast,

¹ Euroopa nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ, 2. aprill 1979, loodusliku linnustiku kaitse kohta. EÜT L 103.

² Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. EÜT L 206.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuse ärahoidmise ja parandamise kohta. ELT L 143.

⁴ Petersen, M. The Environmental Liability Directive – Extending Nature Protection in Europe. - Environmental Law Review 2009/11 Issue 1, p 15.

⁵ Sundseth, K. The Habitats Directive. Celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe. – European Commission 2012, p 7.

pakkudes ühiskonnale rikkust läbi selliste väärtuslike ökosüsteemide teenuste, nagu puhas vesi, süsinikdioksiidi sidumine, kaitse üleujutuste, laviinide ja ranniku erosiooni eest ja nii edasi, lisaks pakub see palju võimalusi turismi ja vaba aja veetmiseks.⁶ Investeerides looduskeskonda, investeerime endi tulevikku.

Loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks ainult ühise õigusraamistku kehtestamisest üksi ei piisa. Erinevad riigid võivad keelelistest eripärdest tingituna direktiivi erinevalt tõlgendada. Asjaolu, et direktiivi on üle võtnud 27 riiki, muudab tõlgendamise probleemi eriti ulatuslikuks. Oht tekib juba direktiivi teise keelde tõlkimisel, mil mõistete tegelik tähendus kaduma võib minna. Direktiivide väärast tõlgendamisest annab aimu ka Euroopa Kohtu mahukas praktika.

Käesolev töö põhineb ühe sellise mõiste sisu analüüsil. Mõistele „ala kaitse-eesmärk“ ei ole loodusdirektiivis konkreetset tähendust antud. Samuti ei ole Euroopa Kohus nimetatud mõistet seni otseselt defineerinud. Euroopa Liidu keskkonnaõigus seob uuritava mõiste nii keskkonnakaitse korraldamise kui keskkonnakahju hindamise kohustusega. Viimast arvestades, on oluline välja selgitada mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tähendus ning selle tegelik roll euroliidu keskkonnaõiguslikus regulatsioonis. Sellest lähtudes käsitletakse töö esimeses osas loodusdirektiivist tuleneva mõiste „ala kaitse-eesmärk“ määratlust Euroopa Liidu õiguses. Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada uuritava mõiste kasutuse ulatus ning roll loodusdirektiivi eesmärgi saavutamisel. Esimese peatüki teise alapunktina on analüüsitud mõiste rolli ka keskkonnavastutuse direktiivis. Mõiste analüüs on nii teoreetiline kui ka praktiline. Selleks on kasutatatud lisaks seadusetekstile direktiivi erinevaid tõlkeversioone, Euroopa Komisjoni (edaspidi Komisjon) poolseid juhenddokumente ning asjakohaseid teadusartikleid. Töö teises peatükis analüüsitakse mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tähendust tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast. Töö esimese ja teise peatüki järeldest lähtuvalt uuritakse mõiste „ala kaitse-eesmärk“ määratlust siseriiklikus õiguskorras. Viimase peatüki eesmärgiks on tuvastada, kuidas on rakendatud mõistet „ala kaitse-eesmärk“ siseriiklikus õiguskorras ning kuidas see mõjutab loodusdirektiiviga seatud eesmärgi saavutamist. Tähelepanu on pööratud ka teatud keskkonnamõju hindamise protsessidele, võttes aluseks töö esimeses osas läbi viidud loodusdirektiivi ja keskkonnavastutuse direktiivi analüüsis tuvastatu. Lisaks seadusetekstidele on analüüsimisel kasutatud ka siseriiklikku kohtupraktikat, Vabariigi Valitsuse ja Keskkonnaministri välja antud määruseid ning Keskkonnaameti poolt koostatud kaitsekorralduskavasid.

⁶ Sundseth, p 7.

Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tähenduse väljaselgitamine on vajalik, kuna seda ei ole seni defineeritud ning mõistet on liikmesriikide poolt erinevalt tõlgendatud. Loodusdirektiivi ja keskkonnastatuse direktiiviga seatud eesmärke ei ole aga võimalik liikmesriikidel saavutada, kui puudub ühene arusaam kasutatavate mõistete tähendustest. Teiseks oluliseks põhjuseks on siseriikliku keskkonnaõiguse kodifitseerimine, mille käigus on vastu võetud keskkonnaseadustiku üldosa seadus⁷ ning on valmimas keskkonnaseadustiku eriosa seadus. Käesolevas töös ei ole nimetatud kodifikatsioone analüüsitud. Teostatava analüüsi eesmärgiks on tuua selgust Natura 2000 võrgustiku aladega seotud regulatsioonis siseriiklikus õigusraamistikus. Selgus erikaitsealade ning nende kaitse-eesmärkide suhtes peaks kaasa tooma ka vastavatel aladel rakendatavate meetmete konkreetsema sätestatuse, mis kõikide eelduste kohaselt peaks parandama ka aladel kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide kaitse efektiivsust.

Käesolevas töös on analüüsi teostamiseks vajalike andmete kogumiseks läbi töötatud vastavad Euroopa Liidu direktiivid, Komisjoni juhenddokumendid ning asjakohane Euroopa Kohtu praktika. Riigisisese õiguse analüüsi teostamiseks on kasutatud asjakohaseid seadusetehte ja muid õigusakte. Suurem osa tööst on teostatud kvalitatiivsest uurimismeetodist lähtudes. Töö viimases osas, kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade analüüsimisel, on kasutatud kvantitatiivset lähenemist. Sel viisil on võimalik tuvastada, kas siseriikliku regulatsiooni kohaselt määratletud Natura alade kaitse-eesmärgid vastavad loodusdirektiivis sätestatule.

⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus RT I, 28.02.2011, 1.

1. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ MÄÄRATLUS TULENEVALT EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST

1.1 Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ avamine loodusdirektiivi põhjal

Loodusdirektiivi tuleb pidada Euroopa Liidu tähtsaimaks looduskaitsealaseks õigusaktiks. Loodusdirektiivi eesmärgiks on tagada bioloogilise mitmekesisuse kaitse liikmesriikide territooriumil looduslike elupaikade ning taime- ja loomaliikide säilitamise kaudu. /.../ Tagamaks ühenduse tähtsusega looduslikele elupaikadele ja liikidele soodne looduskaitsealine seisund, tuleb liikmesriikidel määrata kaitsealad ja luua niiviisi Euroopas sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000.⁸

Natura 2000 võrgustik koosneb erikaitsealadest, mille suhtes kohalduvad loodusdirektiivi nõuded. Loodusdirektiiv loob selleks tegevusraamistiku ja esitab üldised eesmärgid, mis tuleb saavutada, ent jätab iga liikmesriigi enda otsustada, kuidas kõige paremini hallata üksikuid Natura 2000 alasid koostöös kohalike huvirühmadega.⁹ Ka Euroopa Kohus on seisukohal, et EÜ asutamislepingu artikli 249 kolmanda lõike alusel on direktiiv siduv saavutatava tulemuse seisukohalt igale liikmesriigile, kellele see on adresseeritud, kuid jätab käsitletava direktiivi siseriiklikus õiguses rakendamise vormi ja meetodite valiku selle riigi asutuste pädevusse. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale võib direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmine, (kui selleks ei ole tingimata vaja formaalset ja sõnasõnalist direktiivi sisu kordamist otseses ja konkreetses õigusnormis), sõltuvalt sisust piirduda üldise õigusliku raamistikuga tingimusel, et see tagab tõhusalt direktiivi täieliku kohaldamise piisavalt selgelt ja täpselt.¹⁰ Seega on iga liikmesriigi oma valik, mil viisil loodusdirektiivi eesmärgid kohalikul tasandil saavutatakse. Eestis on sobitatud loodusdirektiivi vastavad sätted looduskaitse traditsioonilisse raamistikku.

2012. aasta detsembris toimunud rahvusvahelisel konverentsil „20 years of Habitats Directive: European Wildlife’s Best Hope?“ viitab tunnustatud Euroopa Liidu keskkonnaõiguse uurija Ludwig Krämer oma ettekandes¹¹ asjaolule, et direktiivis sätestatud tuleks järgida rangemalt kui seda seni on tehtud. Loodusdirektiivi keskmeks oleva sidusa ökoloogilise võrgustiku

⁸ Veinla, H. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – *Juridica* X/2005, lk 695.

⁹ Sundseth, p 8.

¹⁰ EKo 20.10.2005, C-6/04, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja –Iiri Ühendkuningriik, p 21.

¹¹ Krämer, L. The enforcement challenge: how to fill the gap between theory and practice. – Antwerp 12-13/12 2012.

saavutamiseks tuleks liikmesriikidel ka õigusliku regulatsiooni ning sellele vastava praktika puhul teatav ühtsus saavutada. Märkus on tingitud sellest, et kuigi 20-ne aastaga on ühise loodusliku pärandi kaitseks tehtud ära väga suur töö, on suurem osa võrgustikku kuuluvate elupaikade ja liikide kaitsestaatusest jätkuvalt ebasoodne. Tihtipeale tõlgendatakse direktiivi eri riikides erineva rangusastmega, millest tuleneb võrgustikusisese kaitse ebaühtlus - järelikult tuleb direktiivi tõlgendamisel olla hoolikas juba grammatilisel tasandil. Erinevates keeltes on keeruline säilitada mõistete ühtset tähendust, mistõttu on oht direktiivi vääramiseks ning selle eesmärkide mitte saavutamiseks. Oluline on eelkõige asjaomaste terminite tõlgendamine lähtuvalt kontekstist ning nende kasutuse eesmärgist.

Loodusdirektiivis ei ole mõistet „ala kaitse-eesmärk“ otseselt defineeritud, kuid viidatud on sellele mitmel korral. Mõiste olulisus tuleneb eelkõige artiklite 4 ja 6 kontekstist. Nimetatud terminit kasutatakse loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 sätetuses. Termin sisaldub kahel korral ka loodusdirektiivi preambulas ning on lisaks kasutusel artiklite 8 ja 11 sätetustes. Mõistel „ala kaitse-eesmärk“ on seega oluline osa loodusdirektiivi sätete sisustamisel, mistõttu on ka oluline tuvastada, milline tähendus ja roll uuritaval mõistel täpsemalt on.

Mõistet „ala kaitse-eesmärk“ on loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilises juhendis „Natura 2000 alasid oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine“ sisustatud direktiivi artikli 4 abil. Artikli 4 lõige 1 nõuab, et liikmesriigid esitaksid nimekirja, milles on ära näidatud, milliseid selle riigi territooriumil pärismaiseid I lisa looduslikke elupaigatüüpe ja II lisa liike neil aladel esineb. Vastavalt sama artikli lõikele 2 peab iga ala kohta edastatav teave sisaldama ala kaarti, nime, asukohta, suurust ja III lisas (1. etapp) kindlaks määratud kriteeriumide järgi koostatud andmeid, mis esitatakse Komisjoni kehtestatud vormis. Selle vormi kohaselt tuleb andmevormi vastavas kohas nimetada alal leiduvad I lisa elupaigatüübid ja II lisa liigid. See informatsioon on liikmesriigile aluseks ala kaitse-eesmärkide püstitamisel, mis toimub näiteks kaitsekorralduskava kaudu.¹²

Järjepidevalt on sisustatud mõistet „ala kaitse-eesmärk“ selgitustega sellest, kuidas määratakse erikaitsealasid, ning kuidas erikaitseala ise on aluseks ala kaitse-eesmärgi määramiseks. Käesoleva töö autor on seisukohal, et selline mõiste definitsioon on pigem poolik ning segadust tekitav. Ala kaitse-eesmärgiks ei saa olla selle ala kaitse alla võtmine üksinda. Ala saab kaitsta ainult juhul, kui on määratletud kriteeriumid, millest lähtuvalt

¹² Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat. Tallinn: Keskkonnaministeerium 2000, lk 36-37.

vastavat kaitset korraldatakse. Seega eesmärk peab olema sõnastatud vastava seisundina, mida kaitset korraldades konkreetselt saavutada tahetakse.

Komisjoni värskemates juhenddokumentides on hakatud uuritavale mõistele rohkem tähelepanu pöörama ning nüüdseks on liikmesriikidele kaitse-eesmärkide määratlemiseks juba üsna selgeid juhiseid antud. Laias tähenduses on erikaitsealade mõtteks panustada alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide soodsa looduskaitse seisundi säilitamisse või vajadusel taastamisse. Ideaalis peaks konkreetne ala kaitse-eesmärk olema selgelt välja toodud kas õigusaktis või kaasnema õiguslikult siduvas dokumendis, et oleks arusaadav, mis on erikaitseala määratlemise motivatsiooniks, ning et see toob endaga kaasa vajadusel kaitsemeetmete rakendamise.¹³ Seega on „ala kaitse-eesmärgi“ määratlemise eesmärgiks asjaomasel alal kaitstavate elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatus säilitamine või vajadusel taastamine Natura 2000 võrgustiku mastaabis.

Loodusdirektiivi artikli 4 lõige 4 sätestab, et asjaomased liikmesriigid kohustuvad ühenduse jaoks oluliseks alaks kinnitatud alad määrama erikaitsealadeks /.../, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatus säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist. (Kaitse)prioriteetideks on määrata kindlaks kõige olulisemad liigid ja elupaigad, mille kaitseks meetmeid võtta, ning kõige olulisemad või vajalikumad meetmed, mida rakendada. /.../ Siiski tuleb ka tunnistada, et selline prioriseerimine on juba teostatud kui valiti alad Natura 2000 võrgustiku jaoks ning on oluline tagada, et kõiki Natura 2000 alasid hallatakse viisil, mis tagab nende panuse soodsa looduskaitse seisundi tagamiseks.¹⁴ Seega on prioriteetseteks aladeks kõik võrgustikku valitud alad. Siiski annab 4-s lõige liikmesriikidele need kriteeriumid, millest lähtuvalt võrgustikku kuuluvate alade kaitset korraldada tuleb. Komisjon viitab oma juhenddokumendis, et kaitse-eesmärk peaks peegeldama ala olulisust lähtuvalt lõikes 4 nimetatud kriteeriumitest.¹⁵

Loodusdirektiivi artikli 4 lõike 4 esimene pool¹⁶ kohustab asjaomaseid liikmesriike määrama erikaitsealasid koos nimetatud prioriteetide kehtestamisega ning seda võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul. Erikaitseala definitsioonist artiklist 1 tuleneb, et koos

¹³ European Commission. Commission note on the designation of special areas of conservation (SACs). Final Version of 14 May 2012, p 5.

¹⁴ European Commission (edaspidi Commission). Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final Version 23/11/2012, p 4.

¹⁵ Commission. Commission note on setting cons. obj, p 5.

¹⁶ Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul /.../.

erikaitseala määramisega kehtestatakse ala suhtes ka vajalikud kaitsemeetmed. Viimane on aga võimalik vaid juhul, kui alale on määratud kaitse-eesmärk. Seega loodusdirektiivi artikli 4 lõike 4 ning artikli 1 punkti 1 koostoimest tuleneb, et erikaitsealade kinnitamine ja neile kaitse-eesmärkide määramine peab toimuma sisuliselt samas protsessis.

Loodusdirektiivi artikli 7 kohaselt kehtivad direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused ka nende erikaitsealade suhtes, mis on direktiivi 79/409/EMÜ (edaspidi linnudirektiiv) alusel kehtestatud. Järelikult tuleb asjaomasel liikmesriigil ala kaitse-eesmärkide määratlemise aluseks võtta ka vastavalt linnudirektiivi artikli 4 lõigetele 1 ja 2 liigitatud erikaitsealadel esinevad linnudirektiivi I lisa liigid ja selles lisas loetlemata regulaarsed rändliigid.

1.2 Soodsa kaitsestaatuse seos ala kaitse-eesmärgi määratlemisega

Loodusdirektiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatud erikaitsealade suhtes kaitse korraldamise¹⁷ esimene kriteerium on ala olulisus I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise seisukohast. Termin „soodne kaitsestaatus“ on direktiivi ingliskeelses tõlkeversioonis¹⁸ sõnastatud kui *favourable conservation status* ning saksa keelses versioonis¹⁹ *günstige Erhaltungszustand*, mis otsetõlkes tähendavad nii „soodsat kaitsestaatus“ kui „soodsat looduskaitselist seisundit“.

Loodusdirektiivi artikkel 1 sätestab, et direktiivi eesmärgist tulenevalt tähendab „kaitse“ meetmete kogumit, mis on vajalik looduslike elupaikade ja looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks /.../. Loodusdirektiivi peamiseks eesmärgiks on seega tagada, et direktiiviga hõlmatud looduslikud elupaigad ja liigid saavutaksid soodsa kaitsestaatuse, ning et nende pikaajaline säilimine oleks tagatud kogu nende looduslikul levilal Euroopa Liidus. Seega kõige üldisemas tähenduses on ala kaitse-eesmärk määratlus üleüldisest eesmärgist seoses liikide ja elupaikadega, pidades silmas nende soodsa kaitsestaatuse säilitamist või taastamist (olgu siis erikaitsealal või muul geograafilisel tasandil). Ala kaitse-eesmärk peab määratlema, mida kujutab endast iga liigi või elupaigatüübi

¹⁷ Loodusdirektiivis sätestatud kui prioriteedi kehtestamise kriteerium. Vaata käesoleva töö pt 1.1.

¹⁸ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. OJ L 206.

¹⁹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABI L 206.

soodne kaitsestaatus, kirjeldades selleks sobilikke eesmärgi, mis tuleb saavutada, et liigi või elupaigatüübi kaitsestaatus saaks hinata soodsaks.²⁰

Loodusdirektiivis on üheselt defineeritud terminite „kaitsestaatus“ ning „soodne kaitsestaatus“ tähendus, sätestades selleks teatud ökoloogilised nõuded. Direktiivi artikli 1 punkti e kohaselt on loodusliku elupaiga kaitsestaatus looduslikku elupaika ja selle tüüpilisi liike mõjutavate tegurite summa, mis võib mõjutada selle pikaajalist looduslikku levikut, struktuuri ja funktsioone ning selle tüüpiliste liikide pikaajalist säilimist artiklis 2 nimetatud territooriumil. Loodusliku elupaiga kaitsestaatus loetakse soodsaks, kui:

- selle looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on muutumatud või laienemas,
- selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas ja
- selle tüüpiliste liikide kaitsestaatus on soodne punkti i määramise kohaselt.

Artikli 1 punkti i kohaselt on liigi kaitsestaatus asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust artiklis 2 nimetatud territooriumil. Liigi kaitsestaatus loetakse soodsaks, kui:

- asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja
- liigi looduslik levila ei ole vähenenud ega ei vähene ka lähitulevikus ning
- selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene.

Artikli 1 lõigete e ja i ning artikli 2 lõike 1 koostoimest tulenevalt hinnatakse elupaikade ja liikide kaitsestaatus Euroopa Liidu tasandil, mistõttu asjaomase elupaiga või liigi kaitsestaatus saab olla soodne üksnes juhul, kui sellise hinnangu saab anda selle elupaigatüübi või liigi kogu loodusliku levila ulatuses.

Artikli 1 punktis 1 defineeritud termini „erikaitseala“ kohaselt on erikaitseala ühenduse tähtsusega ala, /.../ kus kohaldatakse vajalikke kaitsemeetmeid, et säilitada või taastada nende looduslike elupaikade ja/või liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatus, mille jaoks ala on määratud. Erikaitsealade ning neile aladele kaitse-eesmärkide määramise ja täitmise kohustus on tulenevalt direktiivi artiklist 3 liikmesriikidel. Seega, kui elupaigatüübi või liigi

²⁰ Comission. Setting cons. obj, pp 2-3.

kaitsestaatuse hindamisel tuleb lähtuda selle seisundist kogu levila ulatuses, siis kaitsestaatuse mõjutamiseks vajalikud meetmed tuleb võtta liikmesriigi siseselt erikaitseala tasandil.

Samas on loodusdirektiivi artiklit 6 selgitavas dokumendis jõutud ka järgneva järelduseni: artikli 1 punktide e ja i kohaselt tuleb loodusliku elupaigatüübi või liigi soodsat looduskaitselist seisundit hinnata selle elupaigatüübi või liigi kogu loodusliku levila ulatuses, see tähendab biogeograafilisel ja seega ka kogu Natura 2000 võrgustiku tasandil. Kuna võrgustiku ökoloogiline sidusus sõltub aga iga üksiku ala panusest sellesse ja seeläbi ka alal leiduvate elupaigatüüpide ja liikide looduskaitselist seisundist, on soodsat looduskaitselist seisundit alati vaja hinnata ka ala tasandil.²¹ Käesoleva töö autor on seisukohal, et Komisjoni ettepanek ala tasandil liikide ja elupaikade looduskaitselist seisundit hinnata on liikmesriikide jaoks segadust tekitav, kuna loodusdirektiivi kohaselt hinnatakse looduskaitselist seisundit mitte ala, vaid kogu võrgustiku ulatuses. Ala tasandil tuleks hinnata vastaval alal esinevate ökoloogiliste tingimuste piisavust selleks, et panustada asjaomaste liikide ja elupaikade soodsa looduskaitselise seisundi säilitamiseks või taastamiseks võrgustiku tasandil.

Kokkuvõtvalt on ala kaitse-eesmärgiks liikmesriigi tasandil selliste eesmärkide ja meetmete kogumite määratlemine, mida täites on võimalik tagada asjaomaste elupaikade või liikide soodne kaitsestaatus kogu võrgustiku ulatuses. See tähendab, et ala kaitse-eesmärgi määratledes tuleb lähtuda asjaomaste elupaikade või liikide kaitsestaatusest kogu nende levila ulatuses ehk euroliidu tasandil, võttes sihiks säilitada või vajadusel taastada alal kaitstava elupaigatüübi või liigi looduskaitseline seisund selliselt, et seda saaks hinnata soodsaks vastavalt loodusdirektiivi artikli 1 punktides e ja i sätestatud kriteeriumitele.

1.3 Võrgustiku sidususe seos ala kaitse-eesmärgi määratlemisega

Teise kriteeriumina tuleb loodusdirektiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatu kohaselt kaitseprioriteedid kehtestada Natura 2000 võrgustiku sidususe seisukohast. Direktiivi eesmärgi saavutamiseks luuakse artikli 3 lõike 1 kohaselt Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. Sama lõike kohaselt võimaldab nimetatud võrgustik säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatus nende looduslikul leivilal. Võrgustiku „sidusust“, ingliskeeles *coherence* ning saksakeeles *kohärentes*, on lihtne segamini ajada loodusdirektiivi

²¹ Komisjon. Käsiraamat, lk 18.

artikli 6 lõikes 3 kasutatava terminiga „ala terviklikkus“. Need kaks terminit on loodusdirektiivi kontekstis eritähenduslikud ning neid tuleb käsitleda eraldi, mistõttu terminit „ala terviklikkus“ on käsitletud hiljem eraldi (vt 1.4).

Ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse põhineb teaduslikul erikaitsealade valimise protseduuril, mida kontrollivad Komisjon ja Elupaikade Komitee, ning nende alade Natura 2000 võrgustikku liitmisel. Ala valik on otsustav, tagamaks Natura 2000 võrgustiku ökoloogilist sidusust. Võrgustik võib aidata säilitada Euroopa bioloogilist mitmekesisust, säilitades või taastades erinevat liiki looduslike elupaikade soodsat kaitsestaatus.²²

Seega on Natura 2000 võrgustiku sidususe tagamisel olulised kaks aspekti. Eelkõige sõltub võrgustiku sidusus erikaitsealade valikust ning nende võrgustikku lisamisest. Direktiiv sätestab kriteeriumid, mida tuleb järgida kaitstavate alade kindlaksmääramisel ning loetleb üleeuroopalist tähtsust omavad taime- ja loomaliigid ning elupaigatüübid.²³ Eelnevas alapunktis tuvastatu kohaselt mängib võrgustiku sidususe saavutamisel suurt rolli ka ühenduse tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide soodne kaitsestaatus. Seega võrgustiku sidusus sõltub ka ala panusest soodsa kaitsestaatus tagamiseks.

1.4 Kahju tekitamise vältimine tuginedes ala kaitse-eesmärgile

Loodusdirektiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatud erikaitsealade suhtes kaitse korraldamise kolmanda kriteeriumina tuleb silmas pidada ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist. See kriteerium kujutab endast kohustust võtta meetmeid, et nimetatud ohtusid vältida.

Loodusdirektiivi 8. põhjenduse kohaselt tuleb igal määratud alal, kui on asjakohane, rakendada vajalikke meetmeid, mis on seotud kaitse-eesmärgi täitmisega. Termin „ala kaitse-eesmärgid“ sisaldub ka direktiivi 10-ndas põhjenduses, kus sätestatakse, et asjakohane hinnang tuleb anda iga kava või programmi kohta, mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab juba määratud või tulevikus määratava ala kaitse-eesmärki. Sisuliselt on tegemist 6-nda artikli 3-ndat lõiget toetava põhjendusega, millega viidatakse sellele, et kaitsta tuleb ka alasid, mis ei ole veel võrgustikku lülitatud, kuid mis võivad selleks sobilikuks osutuda. Seega Natura 2000

²² De Sadeleer, N. Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological Networks. - The Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press 2005/5, p 226.

²³ Veinla, H. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – Juridica X/2005, lk 695.

alade haldamise ja kaitse korraldamise seisukohalt on artikkel 6 loodusdirektiivis üks olulisimaid artikleid.

Ühest küljest on siinkohal oluline direktiivi artikli 6 lõige 1, mis sätestab üldise kaitsereežiimi erikaitsealade suhtes, kohustades liikmesriike kehtestama vajalikke kaitsemeetmeid. Lõike 1 kohaselt peavad võetavad meetmed vastama aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele. Teisest küljest on oluline ka artikli 6 ülejäänud lõiked, mis näevad ette ärahoidvad meetmed, mida on tarvis võtta vältimaks Natura 2000 alade seisundi halvenemist, liikide häirimist ja olulisi kahjulikke mõjusid.²⁴

Lähtuvalt käesoleva töö eesmärgist selgitada välja mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tähendus, on olulisim loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3. Lõike 3 kohaldamine ei oleks võimalik mõiste „ala kaitse-eesmärk“ sisu mõistmata.²⁵ Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 sätestab, et iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärgile avaldab. Direktiivi inglisekeelses tõlkeversioonis on kasutatud väljendit *conservation objectives of site*, mille otsetõlge eesti keelde on „ala kaitse eesmärk“. Sõna *conservation* võib tõlkida ka kui „säilitamine“. Silmas pidades direktiivi eesmärki ja artikli 6 konteksti annab sõna „kaitse“ käsitletavale terminile täpsema ja selgemini mõistetava tähenduse. „Ala kaitse-eesmärk“ on sobilikum väljend iseloomustamiseks kohustusi, mida loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks asjaomastel liikmesriikidel täita tuleb.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teise poole kohaselt võib kavale või projektile loa anda ainult juhul, kui kava või projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Täpsemalt sätestab kolmanda lõike teine lause, et pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4²⁶ sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist. Termin „ala terviklikkus“ vastab ingliskeelses tõlkeversioonis kasutatavale terminile *the integrity of the site*. Termin on grammatiliselt korrektselt tõlgitud. Lisaks tähendab sõna *integrity* ka puutumatust. Sõna „puutumatus“ annaks edasi aga teistsuguse

²⁴ Komisjon. Käsiraamat, lk 15.

²⁵ Commission. Setting cons. obj, p 4.

²⁶ Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. /.../

tähtsuse, kui artikli konteksti puhul sobilik oleks. Direktiivi kolmandas põhjenduses on sätestatud, et direktiiviga taodeldava loodusliku mitmekesisuse säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada inimtegevuse jätkamist või isegi soodustamist. Seega artikli 6 eesmärgiks ei saa olla erikaitsealade täieliku puutumatus saavutamine, vaid neil aladel esinevate looduskaitsealade elupaikade ja liikide kahjutamise või häirimise ärahoidmine. Tähelepanuväärne on asjaolu, et direktiivi saksakeelses versioonis ei ole vastavat terminit artikli 6 lõike 3 puhul üldse kasutatud.

Loodusdirektiivi saksakeelses versioonis sätestab artikli 6 lõike 3 vastav osa, et loa võib kavale või projektile anda juhul, kui on kindel, et „asjaomast ala ei kahjustata“ (*das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird*). Seega nimetatud lõike esimene pool sätestab kava või projekti võimalike tagajärgede hindamise asjaomase ala kaitse-eesmärgi suhtes ning lõike teine osa lubab loa anda üksnes juhul, kui selline mõju alale on välistatud. Siinkohal on üleliigne kasutada uusi termineid, nagu „ala terviklikkus“. Käesoleva töö autori hinnangul on artikli 6 lõike 3 teises pooles korratud sama lõike esimest poolt selles osas, mis puudutab ala kaitse korraldamist lähtuvalt selle kaitse-eesmärgist, mistõttu on üleliigne kasutada terminit „ala terviklikkus“, mis üksnes segadust võib tekitada. Siinkohal uue termini kasutusele võtmise vajadus tegelikult puudub.

Loodusdirektiivi artikli 2 lõige 2 sätestab, et direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks. Seega artikli 4 lõikes 4 sisalduvat kolmandat kriteeriumit silmas pidades tuleb liikmesriigil vastavaid meetmeid kohaldades lähtuda asjaomaste elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise eesmärgist ehk ala kaitse-eesmärgist.

Arvestades loodusdirektiivi artikli 4 lõikes 4 loetletud kriteeriumite analüüsi tulemust, on ala kaitse-eesmärgi määratlemise mõtteks asjaomasel alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide soodsa looduskaitse seisundi säilitamine või taastamine. Et tagada Natura 2000 võrgustiku sidusus, tuleb vastavat seisundit hinnata kogu võrgustiku ulatuses. Vajalikke meetmeid võetakse liikmesriigi tasandil alapõhiselt. Seeläbi on võimalik igal liikmesriigil panustada võrgustiku sidususse. Ala kaitse-eesmärgi määratlemise vajadus väljendub eelkõige teatud tegevusele loa andmise protsessis. Kavade ja projektide tagajärgi tuleb hinnata asjaomase ala kaitse-eesmärgist lähtuvalt. Luba antakse vaid juhul, kui hindamise tulemusena on kindlaks tehtud, et vastava tegevuse tagajärjedest ei tulene ala kaitse-eesmärgile mingisugust ohtu.

1.5 Tekitatud kahju hindamine tuginedes ala kaitse-eesmärgile

Keskkonnavastutuse direktiivi mõtteks on muuta looduskaitset efektiivsemaks. See ei sisalda täiesti uusi reegleid ega definitsioone, pigem viitab olemasolevatele regulatsioonidele.²⁷ Keskkonnavastutuse direktiiv on tihedalt seotud loodus- ja linnudirektiiviga ning vee raamdirektiiviga²⁸.

Keskkonnavastutuse direktiiv ei ole oluline mitte ainult Euroopa keskkonnavastutuse seisukohast, vaid see edendab ka keskkonnakaitset Euroopas. Tekitades ühest küljest tugeva seose olemasoleva keskkonnakaitse režiimi ehk linnudirektiivi ja loodusdirektiiviga ning teisest küljest kehtestades vastutuse regulatsiooni, edendab see direktiiv mitmel viisil elupaikade ja liikide kaitset. Esiteks, kehtestades keskkonnavalase vastutuse looduse kahjustamise suhtes, muudab see olemasoleva režiimi palju efektiivsemaks. Teiseks /.../ laiendab direktiiv tunduvalt kaitse ulatust võrreldes Natura 2000 võrgustiku aladega.²⁹

Kuigi keskkonnavastutuse direktiivi mõju ulatuse suhtes on direktiivi sõnastusest³⁰ tulenevalt eriarvamusi, on Düsseldorfis praktiseeriv keskkonnajurist Malte Peterson oma artiklis vastavat teemat põhjalikult analüüsinud ning jõudnud järeldusele, et /.../ keskkonnavastutuse direktiivi mõju ulatus ei ole piiratud ainult Natura 2000 võrgustiku raames määratud erikaitsealadega. See tähendab, et liigid ja elupaigad jäävad vastutuse regulatsiooni ulatusse juhul, kui neid on mainitud linnudirektiivi ja loodusdirektiivi vastavates sätetes või lisades.³¹

Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 1 kohaselt tuleb luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks. Keskkonnavastutuse direktiivi eesmärgiks on tagada keskkonnale tekitatud kahju tegelik heastamine – näiteks kahjustatud elupaik taastatakse või vajadusel luuakse uus.³²

Direktiivis käsitletakse teiste seas sellist keskkonnakahju liiki nagu kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju. Artikli 2 lõike 1 punkti a kohaselt on selleks kahju, millel on kõnealuste liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse saavutamise või säilitamise seisukohast märgatav kahjulik mõju. Nimetatud kahju ei hõlma käesolevas töös

²⁷ Petersen, p 15.

²⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik – EUT L 327, 22.12.2000, lk 1.

²⁹ Petersen, p 13.

³⁰ Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 2 lõige 3 sätestab liigid ja elupaigad, kelle suhtes direktiiv kohaldub.

³¹ Petersen, p 19.

³² Lopman, E. Keskkonnakahju mõiste Euroopa Phenduse keskkonnavastutuse direktiivis. – Juridica IX/2006, lk 621.

käsitletud loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel loa saanud tegevustest tekkinud kahju.

Sama artikli lõige 4 sätestab ka kaitsestaatuse tähenduse ning soodsa kaitsestaatuse kriteeriumid looduslike elupaikade ning liikide suhtes. Loodusdirektiivi ja keskkonnavastutuse direktiivi definitsioonid kaitsestaatusest ning soodsast kaitsestaatusest ei erine oluliselt oma sisu poolest. Küll aga erinevad nimetatud terminid kasutuse eesmärgilt. Loodusdirektiivi kohaselt on looduslik kaitsestaatus oluline osa ala kaitse-eesmärgi määramisest, millest lähtuvalt hinnatakse teatud tegevuse võimalikku mõju erikaitsealale. Hindamise tulemuse põhjal otsustatakse vastava tegevuse lubamine või mittelubamine. Keskkonnavastutuse direktiiv sätestab juba tekitatud kahju eest vastutamise. Kahju olemasolu hindamisel tuleb lähtuda asjaomaste elupaikade või liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamisele või taastamisele avaldunud märgatavast kahjulikust mõjust. Seda mõju hinnatakse artikli 2 punkti 14 kohaselt baasolukorra põhjal, ehk vastavalt loodusvarade ja funktsioonide olukorrale, mis oleks olnud, kui vastavat keskkonnakahju ei oleks tekkinud. Kui elupaiga või liigi kaitsestaatuse suhtes on tuvastatud kahjulik mõju, siis on see keskkonnakahju keskkonnavastutuse direktiivi tähenduses.

Kui keskkonnavastutuse direktiivist tulenevat vastutuskohustust kohaldada mõne Natura 2000 võrgustikku kuuluva ala suhtes tekkinud kahju puhul, tuleb samuti hinnata tekitatud kahju mõju vastava liigi või elupaiga kaitsestaatuse suhtes, seejuures võrreldes elupaiga või liigi looduskaitse seisundit enne ja pärast kahju tekitamist. Tagamaks Natura alal kaitstavate liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine, tuleb igasuguse ala puudutava tegevuse korraldamisel lähtuda ala kaitse-eesmärgist. Seega tuleb keskkonnakahju tekitajal kahju hüvitavad meetmed võtta samuti ala kaitse-eesmärgist lähtuvalt.

2. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ MÄÄRATLUS TULENEVALT EUROOPA LIIDU KOHTUPRAKTIKAST

2.1 Ala kaitse-eesmärgi määratlemine lähtuvalt loodusdirektiivi artikli 4 lõikest 4

Euroopa Kohtu praktikal on suur roll loodusdirektiivi tõlgendamisel. Kuigi enamik Euroopa Kohtu lahendeid puudutavad teatud liikmesriigi kohustuste rikkumist või riigi konkreetset olukorda, on Euroopa Kohtu üldine tõlgendus kõikide Euroopa Liidu ja liikmesriikide asutuste jaoks siduv.³³ Euroopa Kohus ei ole oma praktikas spetsiaalselt mõiste „ala kaitse-eesmärk“ sisustamisega tegelenud, kuid on kaasuseid, kus ühel või teisel põhjusel on kohus nimetatud terminit käsitlenud.

Waddenvereniging'i ja Vogelbeschermingsvereniging'i kohtuasjas³⁴ (edaspidi Waddenzee kohtuasi) on Hollandi Ülemkohus Euroopa Kohtule esitanud eelotsusetaotluse loodusdirektiivi artikli 6 tõlgendamiseks. puudutab Hollandi valitsuse antud luba südakarpide mehhaaniliseks püügiks Waddenzee kaitsealal. Hollandi keskkonnaorganisatsioonid vaidlustasid loa väljastamise ja väitsid, et südakarpide mehhaaniline püük võib kaitseala negatiivselt mõjutada ja seda mõju ei ole piisavalt hinnatud. Asi jõudis Hollandi Ülemkohtusse (Raad van State) ja viimane esitas Euroopa Kohtule eelotsuse taotluse reas loodusdirektiivi artikli 6 tõlgendamist puudutavates küsimustes.³⁵ Loodusdirektiivi tõlgendamise seisukohalt võib Waddenzee kohtuasja pidada kõige olulisemaks. Nimetatud eelotsusetaotluse raames antud vastused on palju selgust toonud mitte ainult konkreetse kohtuasja raames, vaid üleüldiselt kõikide liikmesriikide jaoks.

Waddenzee eelotsusetaotluse neljandas küsimuses palub taotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul muu hulgas täpsustada mõistet „asjakohane hindamine“ artikli 6 lõike 3 tähenduses ning küsib, millistel tingimustel võib südakarpide püügi taolist tegevust lubada. Euroopa Kohus on oma vastuses käsitlenud ka Natura alade kaitse-eesmärke, viidates loodusdirektiivi artiklitele 3 ja 4. Eelkõige viimatinimetatud artikli lõikest 4 tulenevalt võib kaitse eesmärgid kindlaks määrata lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala nimetatud direktiivi I lisas nimetatud

³³ Euroopa Komisjon. Loodust ja bioloogilist mitmekesisust käsitlevad kohtuasjad. Euroopa Kohtu otsused. Keskkonnaministeerium 2009, lk 3.

³⁴ EKo 07.09.2004, C-127/02, Waddenvereniging'i ja Vogelbeschermingsvereniging'i kohtuasi - Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

³⁵ Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – Riigikogu toimetised 2007/16.

looduslike elupaigatüüpide või selle II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist.³⁶ Siinkohal on kohus loodusdirektiivi artikli 4 lõike 4 sõnastust täpsustanud. Kui varem oli keeruline mõista, mida on mõeldud loodusdirektiivi artikli 4 lõike 4 sõnastuses „prioriteetide“ all, siis kohtupoolne tõlgendus muudab sätte märksa arusaadavamaks. Euroopa Kohus on „prioriteetide kehtestamist“ tõlgendanud kui „eesmärkide määratlemist“. Kohtu hinnangul tuleb liikmesriigil lõikes 4 loetletud kriteeriumitest lähtuvalt määratleda ala kaitse-eesmärk.

2.2 Natura 2000 võrgustikku lisatavate alade valiku olulisus võrgustiku sidususe seisukohast

Euroopa Kohtu praktikas tulevad selgelt esile probleemid seoses liikmesriigi kohustusega esitada Komisjonile loetelu riigi territooriumil esinevatest ühenduse tähtsusega aladest. Kohus on viidanud direktiivi artikli 4 lõike 1 ja III lisa koostoimele, millest tulenevalt on liikmesriikidel loetellu lisatavate alade valimisel teatav kaalutusõigus, kuid on ka selge, et antud kaalutusõigust tuleb kasutada direktiiviga seatud kaalutusruumi piires. Euroopa Liidu Komisjon on alustanud rikkumismenetluse nii Saksamaa³⁷ kui Prantsusmaa³⁸ suhtes, et tuvastada rikkumine, kus riikide poolt esitatud loetelu on olnud ilmselgelt ebapiisav, kusjuures see ebapiisavus oli kaugelt suurem, kui liikmesriikidele lubatud kaalutusõigus võimaldab.

Euroopa Kohus on eelnevalt nimetatud Saksamaa ja Prantsusmaa rikkumismenetlustes leidnud, et selleks, et koostada ühenduse tähtsusega alade esialgne loetelu, mille alusel oleks võimalik luua Euroopa loodusalade sidus ökoloogiline võrgustik, peab Komisjonil olema ammendav loetelu aladest, mille suhtes on liikmesriigi tasandil olemas direktiivis sätestatud looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse-eesmärgile vastav ökoloogiline huvi. Seetõttu tuleb see loetelu koostada III lisas sätestatud kriteeriumite alusel. Vaid nii on võimalik täita artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus sätestatud eesmärgi, milleks on looduslike elupaigatüüpide ja asjaomaste liikide elupaikade soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine nende looduslikul levilal, mis võib ulatuda üle ühe või mitme ühenduse sisese

³⁶ EKo 07.09.2004, C-127/02, Waddenvereniging'i ja Vogelbeschermingsvereniging'i kohtuasi, p 54.

³⁷ EKo 11.11.2001, C-71/99, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik.

³⁸ EKo 11.11.2001, C-220/99, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik.

riigipiiri.³⁹ Sisuliselt juhib kohus antud otsusega tähelepanu asjaolule, kui oluline on alade valik võrgustiku sidususe seisukohast. Et luua sidus võrgustik, tuleb liikmesriikidel alade valikul lähtuda samasugustest kriteeriumitest ning kinni pidada samasugustest reeglitest.

Alade loetellu esitamise olulisust kinnitab Euroopa Kohus ka niinimetatud First Corporate Shipping’u kohtuasjas⁴⁰. Inglismaa ja Wales’i High Court of Justice on esitanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse küsimusega loodusdirektiivi artikli 4 lõike 1 tõlgendamise kohta. Artikli tõlgendamine puudutab menetlust, mille algatas First Corporate Shipping Ltd (edaspidi FCS), et kohus vaataks läbi akti, millega loodusdirektiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt kavatseti esitada Severni suudmeala loodusalaks sobiva alana. FCS-il on nimetatud ala suhtes majanduslikud huvid, kuna ettevõtte on Severni suudmealal asuva Bristol sadama seadusjärgne omanik ning talle kuulub oluline osa sadamaümbrusest maast. FCS väitis kohtus, et loodusdirektiivi artikli 2 lõige 3 kohustab nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 1 alusel Komisjonile loodusladena esitamiseks sobivate alade valimisel võtma arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi.

Artikli 1 punktide e ja i koostoimes artikli 2 lõikega 1 tuleneb, et loodusliku elupaiga või liigi soodsat kaitsestaatus tuleb hinnata suhtes nende liikmesriikide kogu Euroopa territooriumiga, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut. Arvestades asjaolu, et kui liikmesriik koostab riikliku alade loetelu, ei ole tal täpset ja üksikasjalikku teavet elupaikade olukorra kohta teistes liikmesriikides ja ta ei või oma algatusel majanduslike, sotsiaalsete või kultuuriliste vajaduste või piirkondlike ega kohalike iseärasuste tõttu nimekirjast kustutada alasid, mille suhtes on liikmesriigi tasandil olemas kaitse-eesmärgile vastav ökoloogiline huvi, seadmata seejuures ohtu selle eesmärgi täitmist ühenduse tasandil.⁴¹ Välja toodud kohtu seisukoht täiendab siinkohal loodusdirektiivis sätestatud, välistades alade valikul mitteökoloogilistest kriteeriumitest lähtumise. Välja toodud Euroopa Kohtu seisukohad annavad alade valiku olulisusele veel suurema kaalu. Võimalikult täpne ja kaalutletud alade valik võimaldab edaspidi teha otsuseid, mis tagavad loodusdirektiiviga taotletud bioloogilise mitmekesisuse säilitamise kogu võrgustiku ulatuses.

³⁹ EKo 11.11.2001, C-71/99, pp 27, 28; EKo 11.11.2001, C-220/99, pp 31- 32.

⁴⁰ EKo 07.11.2000, C-371/98, The Queen versus Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) ja Avon Wildlife Trusti osavõtul.

⁴¹ EKo 07.11.2000, C-371/98, p 23.

2.3 Mõju hindamine lähtuvalt ala kaitse-eesmärgist

Eespool nimetatud Waddenzee kohtuasjas on kolmanda küsimuse punktis b palutud Euroopa Kohtult selgitust loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud hindamiskohustuse kohta. Hollandi Ülemkohus soovib Euroopa Kohtult täpsustamist, milliste kriteeriumite alusel tuleb liikmesriigil hinnata, kas kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või mis ei ole selleks tingimata vajalik, avaldab alale tõenäoliselt olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega.

Oma vastuses on Euroopa Kohus hinnanud loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause ja direktiivi kümnenda põhjenduse koostoimet ning on järeldanud, et kui kava või projekt ohustab asjaomase ala kaitse-eesmärki, tuleb seda kindlasti pidada tõenäoliselt alale olulist mõju avaldavaks. Kohus on seisukohal, et nimetatud kava või projekti võimalikke mõjusid hinnates peab otsustama nende olulisuse üle, võttes arvesse selle kava või projektiga seotud ala iseloomulikke tunnuseid ja eriomaseid keskkonnatingimusi.⁴² Euroopa Kohus on siinkohal artikli 6 lõiget 3 täiendanud. Kohus toob välja aspekti, et otsustades võimaliku mõju olulisuse üle, tuleb lähtuda asjaomase ala iseloomulikest tunnustest ja eriomastest keskkonnatingimustest. Teisisõnu tuleb liikmesriigil arvesse võtta konkreetse ala ökoloogilisi tingimusi. Kohtu selline järeldus on loogiline, sest kaitstavate elupaikade ja liikide looduskaitseline seisund on otseselt sõltuv alal esinevatest ökoloogilistest tingimustest. Kui kava või projekt mõjub asjaomase ala kaitse-eesmärgile selliselt, et alal asuvate kaitstavate elupaikade või liikide kaitsestaatus halveneb, kuna selle ala iseloomulikud tunnused ja eriomased keskkonnatingimused muutuvad, siis järelikult omab see tegevus asjaomase ala suhtes negatiivset mõju.

2.4 Ettevaatusprintsipi rakendamise kohustus ja parimate teadussaavutuste kasutamise kohustus Natura 2000 võrgustiku alade suhtes

Waddenzee kohtuasja neljandale küsimusele vastates on kohus viidanud ka ettevaatusprintsipi rollile ning vajadusele lähtuda parimatest teadussaavutustest. Nimetatud aspektid mängivad rolli ka käesoleva töö raames uuritava mõiste tõlgendamisel.

⁴² EKo 07.09.2004, C-127/02, p 48.

Ettevaatusprintsip on artikli 6 suhtes iseloomulik ning kahtlemata äärmiselt oluline põhimõte, arvestades loodusdirektiivi eesmärki. Kohus on leidnud, et kui kava või projektiga seotud alale /.../ negatiivsete mõjude puudumise suhtes jääb püsima kahtlus, peab pädev asutus kavale või projektile loa andmisest keelduma.⁴³ Kohtu poolt viidatud loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise kriteerium hõlmab ettevaatusprintsipi ning võimaldab tõhusalt vältida plaanis olevate kavade või projektide tõttu alale avaldatavat negatiivset mõju. Sellest loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga pole võimalik sama tõhusalt tagada nimetatud artiklis taotletud alade kaitse-eesmärgi saavutamist.⁴⁴ Kohus on seega Waddenzee kohtuasjas andnud väga selge juhise loa andmise protsessi läbiviimiseks.

Waddenzee kohtuasjas on Euroopa Kohus rõhutanud ka vajadust mõju hindamisel kasutada selleks parimaid teadussaavutusi. Meid ümbritsev keskkond on pidevas muutumises ning seejuures areneb ka teadustöö, mistõttu on oluline keskkonda puudutavate küsimuste lahendamisel, nagu näiteks mõju hindamisel, neid aspekte arvesse võtta. Artikli 6 sõnastuse kohaselt tuleb kava või projekti tagajärgi asjaomasele alale asjakohaselt hinnata enne selle heakskiitmist ning seejuures tuleb arvesse võtta seda koosmõju, mida see kava või projekt koos muude kavade või projektidega asjaomase ala kaitse-eesmärgile avaldab. Selline hindamine tähendab seega, et parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koos muude kavade või projektidega võivad nimetatud eesmärkidele mõju avaldada.⁴⁵ Parimate teadussaavutuste kasutamise kohustus hindamisprotsessis soodustab teaduse arengut ning sunnib igal hindamisel alati kõiki võimalikke teadmisi ära kasutama. See kohustus välistab ka hindamisprotsessides ainult kindlatest kriteeriumitest lähtumise. Vastasel juhul leiaksime end olukorrast, kus meid ümbritsev keskkond ning teadus arenevad, kuid keskkonna kaitsmisel rakendatakse endiselt vanu ja võib-olla ka iganenud teadmisi. Selliselt käitudes tekitaksime kahju nii looduslikule keskkonnale kui enda elukvaliteedile.

Kohtupraktika täiendab loodusdirektiivis sätestatud ning annab sellele Komisjoniga võrreldes rangema tõlgenduse. Loodusdirektiivi on selle keerukuse tõttu raske siseriiklikku õigusregulatsiooni üle võtta. Euroopa Kohtu praktika on seejuures olnud suureks abiks direktiivi üheselt mõistmiseks ja tõlgendamiseks.

Tuginedes loodusdirektiivile, Komisjoni tõlgendustele ja Euroopa Kohtu praktikale tähistab mõiste „ala kaitse-eesmärk“ kogumit sellistest eesmärkidest, mille järgimine tagab alal

⁴³ EKo 07.09.2004, C-127/02, p 57.

⁴⁴ Samas, p 58.

⁴⁵ Samas, p 54.

kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide soodsa kaitsestaatuse säilimise või vajadusel taastamise. Ala kaitse-eesmärk määratletakse võimalikult kiiresti ala lülitamisel Natura 2000 võrgustikku. Kaitse-eesmärki määratledes tuleb arvesse võtta kaitstava loodusliku elupaigatüübi või liigi kaitsestaatust kogu võrgustiku ulatuses, et oleks tagatud võrgustiku sidusus. Viimane on direktiivi peamiseks eesmärgiks – kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse tagamisele Euroopa territooriumil.

Ala kaitse-eesmärki määratledes kehtestatakse justkui kriteeriumid, millest lähtuvalt edaspidist tegevust tuleb kas piirata või koguni soodustada. Selleks näeb loodusdirektiiv ette erinevad meetmed artiklis 6. Bioloogilist mitmekesisust aitab säilitada või taastada range lubade andmise kord tegevuste puhul, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või mis ei ole selleks otseselt vajalikud, kuid mis tõenäoliselt avaldavad alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega. Seda eesmärki aitab saavutada etevaatusprintsipiist lähtumine. Kui ei saa välistada, et negatiivne mõju erikaitsealale puudub, ei ole võimalik kavale või projektile luba anda. Sellise mõju esinemise või puudumise võimalikult täpselt väljaselgitamiseks on liikmesriikidel kohustus kasutada vaid parimaid teadussaavutusi.

Kui Natura 2000 võrgustikku kuuluvale alale on siiski kahju tekitatud, tuleb kahjutekitajal „saastaja maksab“ põhimõttel tekitatud kahju heastada. Tekitatud keskkonnakahju heastamise reguleerimiseks on Komisjon välja andnud keskkonnavastutuse direktiivi. Kahju tuleb hinnata asjaomaste liikide ja elupaikade kaitsestaatuste suhtes, seejuures võrreldes elupaiga või liigi looduskaitse seisundit enne ja pärast kahju tekitamist. Natura alade puhul tähendab see kahju hindamist ala kaitse-eesmärgi suhtes. Keskkonnakahju tekitajal tuleb kahju hüvitavad meetmed võtta samuti ala kaitse-eesmärgist lähtuvalt.

3. MÕISTE „ALA KAITSE-EESMÄRK“ RAKENDUMINE SISERIIKLIKUS ÕIGUSKORRAS

3.1 Natura 2000 võrgustiku alad Eestis

Eesti esitas esmakordselt Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade piirid Euroopa Komisjonile 2004. aastal.⁴⁶ Natura 2000 võrgustik koosneb Eestis (seisuga 01. jaanuar 2012) 542 loodusalast kogupindalaga 1 149 000 ha ja 66 linnualast kogupindalaga 1 259 200 ha. Loodusaladel kaitstakse 60 elupaigatüüpi (millest 18 on esmatähtsad) ning 51 taime- ja loomaliigi (millest 4 on esmatähtsad) elupaiku. Linnualadel kaitstakse 136 linnuliigi elupaiku. Kuna loodusalad ja linnualad kattuvad osaliselt või täielikult, on Natura 2000 alade pindala kokku 1 475 200 ha, millest ligi pool on mereala.⁴⁷

Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärgid on loetletud Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud ala kaitse-eeskirjas (kaitseala), kaitse alla võtmise otsuses (hoiuala) või keskkonnaministri määrusega kinnitatud loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuses (püsielupaiga korral).⁴⁸

Looduskaitseseaduse⁴⁹ (edaspidi LKS) 10. peatükk „Osalemine Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku moodustamises“ koosneb kolmest paragrahvist. Niinimetatud Natura peatükis sätestatakse, millistest aladest koosneb Natura 2000 võrgustik, kuidas määratleda alade kaitse eesmärgid ning viimasena on sätestatud hüvitusmeetmete rakendamine. Sedavõrd lühike Natura võrgustiku alade käsitlus on tingitud sellest, et Eestis on loodusdirektiivist tulenevad kohustused integreeritud olemasolevasse looduskaitse regulatsiooni.

LKS §-i 4 kohaselt on kaitsatavad loodusobjektid liigitatud vastavalt kaitsealadeks, hoiualadeks, kaitsealusteks liikideks, seal hulgas kivistised ja mineraalid, püsielupaikadeks, kaitsstavateks looduse üksikobjektideks ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitsstavateks objektideks. Iga loodusobjekti liigi suhtes rakendub oma regulatsioon. Natura 2000 võrgustiku alasid sisaldavateks loodusobjektideks on kaitsealad, hoiualad või püsielupaigad. Seega Natura 2000 võrgustikku kuuluvaid linnu- ja loodusalasid käsitletakse nagu viimati

⁴⁶ Keskkonnaministeeriumi kodulehekül: <http://www.envir.ee/1095902>.

⁴⁷ Looduskaitse arengukava aastani 2020. Keskkonnaministeerium 2012, lk 26.

⁴⁸ Natura eelhindamise juhised. Keskkonnaamet 2012, lk 3.

⁴⁹ Looduskaitseseadus RT I 2004, 38, 258 ... 18.04.2013, 3.

nimetatud LKS-e alusel kaitstavaid loodusobjekte, kuid lisaks rakenduvad spetsiaalsed Natura alade suhtes kehtivad erisused.

3.2 Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgi määratlemine tulenevalt looduskaitseseadusest

Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgi määratlemise sätestamisel LKS §-is 70 on aluseks võetud loodusdirektiivi artikli 4 lõige 4. Natura 2000 ala kaitse-eesmärk määratakse kindlaks, lähtudes ala tähtsusest Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest I lisas nimetatud linnuliikide või selles nimetamata rändlinnuliikide või EÜ Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest I lisas nimetatud looduslike või poollooduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa seisundi säilitamise või taastamise jaoks, samuti lähtudes Natura 2000 võrgustiku terviklikkuse saavutamise vajadusest ning silmas pidades ala degradeerumis- ja hävimisohtu.

Tsiteeritud paragrahvi kohaselt määratakse ala kaitse-eesmärk kindlaks lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala seal kaitstavate looduslike elupaikade ja liikide soodsa seisundi säilitamise või taastamise jaoks. Elupaiga ja liigi soodsa seisundi kriteeriumid on loetletatud LKS §-is 3. Loodusliku elupaiga soodsa seisundi kirjeldus kattub loodusdirektiivi artikli 1 lõikes e sätestatud soodsa kaitsestaatuse kriteeriumitega. Liigi soodsa seisundi- ehk soodsa kaitsestaatuse kriteeriumid on küll sarnased, kuid erinevad kohati oma sisu poolest. Kuigi liikmesriigil ei ole kohustust direktiivi sõna-sõnalt üle võtta, tuleb jälgida, et siseriiklik regulatsioon oleks piisav direktiivi eesmärgi saavutamise seisukohast.

Kui loodusdirektiivis hinnatakse liigi kaitsestaatust soodsaks juhul, kui asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul, siis LKS-e kohaselt on oluline, et liigi asurkonna arvukus näitaks, et liik säilib kaugemas tulevikus oma looduslike elupaikade või kasvukohtade elujõulise koostisosana. Direktiivi kohaselt tuleb liigi kaitsestaatust hinnata selle põhjal, milline on tema staatus antud alal senini olnud. LKS-e kohaselt tuleb hinnata liigi võimalikku staatus tulevikus, mis on antud juhul palju ebakindlamaks parameetriks. Siinkohal tuleb lähtuda kontekstist ja direktiivi eesmärgist ning hinnata, kui oluline on erinevus nende kahe

kriteeriumi vahel. Käesoleva töö autor on sisukohal, et loodusobjekti staatusele hinnangu andmisel tuleb esmalt kindlaks teha, kuidas ja millises keskkonnas on objekt senini püsinud.

Teise kriteeriumina nähakse direktiivi kohaselt liigi kaitsestaatus soodsana juhul, kui selle looduslik levila ei ole vähenemas ega vähene ka lähitulevikus. LKS sätestab, et liigi seisund on soodne kui selle looduslik levila ei kahane. LKS-is ei ole levila kahanemise hindamist ajaliselt määratletud. Ära on jäetud levila vähenemise hindamine lähituleviku perspektiivis.

Kolmandana on direktiivis sätestatud kriteerium, mille kohaselt liigi kaitsestaatus on soodne, kui selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene. Vastav kriteerium LKS-es sätestab, et soodsa kaitsestaatus tagamiseks on vajalik piisavalt suure elupaiga olemasolu praegu ja tõenäoliselt ka edaspidi. Siinkohal sätestab LKS võrreldes loodusdirektiiviga taas nõrgema kriteeriumi. Kui ala on vähenenud, on võimalik ala suurust endiselt piisavaks hinnata. Loodusdirektiivis on selline kaalutusõigus välistatud.

LKS §-i 70 kohaselt tuleb ala kaitse-eesmärgi kindlaks määramisel lisaks lähtuda Natura 2000 võrgustiku terviklikkuse saavutamise vajadusest. Ka nimetatud osa paragrahvist on üle võetud loodusdirektiivi artikli 4 lõikest 4, kuid direktiivi sätte sõnastuses on kasutatud terminit „sidusus“, mitte „terviklikkus“. Käesoleva töö esimeses peatükis teostatud analüüsi tulemuse põhjal on tegemist kahe eritähendusliku mõistega. Analüüsi tulemusena selgus ka, et loodusdirektiivi eestikeelses tõlkeversioonis artiklis 6 kasutatav termin „ala terviklikkus“ on segadust tekitav ning loodusdirektiivi kontekstis ülevõtte. Käesoleva töö autor on seisukohal, et ka LKS §-is 70 termini „terviklikkus“ kasutamine on väär.

Eelnevat analüüsi kokkuvõttes ei ole LKS §-is 3 sätestatud kriteeriumid piisavad, et tagada loodusdirektiiviga kaitstavate liikide ja elupaikade soodne kaitsestaatus. Kuna loodusdirektiivis on konkreetsed kriteeriumid sätestatud, siis on liikmesriigile üsna vähe kaalutusruumi jäetud. Käesoleva töö autori hinnangul on terminit „soodne kaitsestaatus“ valesti tõlgendatud ning seega ei ole see kohaselt LKS-sse üle võetud. Liikmesriik võib kehtestada direktiivist rangemaid kriteeriume, kuid mitte nõrgemaid. Vastasel korral seatakse ohtu direktiivi eesmärgi saavutamise. Samuti on valesti üle võetud termin „võrgustiku sidusus“, asendades selle terminiga „võrgustiku terviklikkus“. Selguse huvides tuleks loodusdirektiivi asjakohaste sätete LKS-sse kohandamisel lähtuda võimalusel juba algselt direktiivi tõlkimisel kasutatud mõistetest ja nende tähendustest.

3.3 Mõiste „ala kaitse-eesmärk” roll keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses

Natura 2000 aladega seotud keskkonnamõju hindamist reguleerib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus⁵⁰ (edaspidi KeHJS). KeHJS-e § 3 punkt 2 sätestab keskkonnamõju hindamise kohustuse sellise kavandatava tegevuse puhul, mis üksi või koostoimes teiste tegevustega võib eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

Kohtuasjas nr 3-3-1-56-12⁵¹ vaieldakse Natura alale jääva drenaažitorustiku ehitamiseks antud loa ning keskkonnamõju hindamise (edaspidi KMH) algatamata jätmise üle. Kohtuasjas on keskseks vaidlusküsimuseks, kas Natura ala puudutavas loaandmise menetluses oleks tulnud algatada KMH. Riigikohtu Halduskolleegium on leidnud, et kuna Natutra 2000 võrgustiku alale olulise mõju avaldamine on KMH kohustuslikkuse iseseisvaks aluseks, ei saa selle hindamisel lähtuda samadest kriteeriumitest, kui üldise olulise keskkonnamõju esinemise väljaselgitamisel. Natura võrgustikku kuuluvad eriti tundlikud alad, mille seadusevastaseks kahjustamiseks võib piisata oluliselt väiksemast keskkonnamõjust kui tavapärase loodus- või elukeskkonna puhul.⁵² Riigikohus leiab, et vaidlustatud korraldusest ei nähtu nõuetekohase eelhindamise läbiviimist, mis võimaldaks järeldada, et kavandatava tegevuse mõju Natura võrgustiku ala kaitse-eesmärkidele on välistatud.⁵³

Lisaks viitab Riigikohtu Halduskolleegium oma kohtuotsuse punktis 14 Waddenzee kohtuasjale, mille selgituste kohaselt puudub hindamise kohustus kava või projekti puhul, mis küll mõjutab Natura ala, kuid ei ohusta ala kaitse-eesmärki. Halduskolleegium on vaidluse lahendamisel jõudnud seisukohani, et KMH vajalikkuse üle otsustamiseks on vaja selgitada, kas kavandatav tegevus võib kahjustada vaidlusalasel alal olevaid elupaigatüüpe. Kolleegium leiab, et sellisel võimaluse olemasolu korral tuleb KMH algatada ning haldusorganil puudub KMH läbiviimise otsustamiseks kaalutlusruum.⁵⁴ Käesoleva töö autori hinnangul on Halduskolleegium õigesti tõlgendanud Euroopa Kohtu asjakohast praktikat, hinnates Natura alasid muudest aladest vastuvõtlikumateks erinevate väliste mõjutuste suhtes ning sidudes hindamiskohustuse ala kaitse-eesmärgiga.

⁵⁰ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus RT I 2005, 15, 87 ... 21.12.2011, 15.

⁵¹ RKHKo 3-3-1-56-12, Elvi Maripuu kaebus Salme Vallavalitsuse 22. detsembri 2008. a korralduse nr 263 tühistamiseks.

⁵² RKHKo 3-3-1-56-12, p 12.

⁵³ Samas, p 18.

⁵⁴ Samas, p 16.

KeHJS §-i 5 kohaselt on keskkonnamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Käsitletavas seadustikus on aga Natura 2000 võrgustiku alade puhul kehtestatud keskkonnamõju hindamise ning keskkonnamõju strateegilise hindamise suhtes erisused⁵⁵. KeHJS § 29 lõike 1 kohaselt juhul, kui kavandatav tegevus võib eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala, tuleb keskkonnamõju hindamisel eelkõige arvestada ala kaitse-eesmärki. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib tegevusloa anda, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõju kahjulikult selle Natura 2000 võrgustiku alale⁵⁶ ega mõjuta negatiivselt selle ala kaitse eesmärki. Seega KeHJS kohaselt on §-is 5 nimetatud keskkonnataluvuse ületamine seotud Natura ala puhul asjaomase ala kaitse-eesmärgiga ning §-is 5 nimetatud muud olulise keskkonnamõju tunnused on teisejärgulised.

Loodusdirektiivi kohaselt tuleb Natura võrgustiku ala puudutava tegevuse hindamisel lähtuda samuti ala kaitse-eesmärgist. Käesoleva töö peatükis 2 tuvastatu kohaselt on Euroopa Kohus võrreldes loodusdirektiiviga mõju hindamise suhtes märksa kõrgema lävendi kehtestanud. Natura ala mõjutava tegevuse hindamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsibist. Kui kava või projektiga seotud alale negatiivsete mõjude puudumise suhtes jääb püsima kahtlus, peab pädev asutus kavale või projektile loa andmisest keelduma. KeHJS § 29 lõikes 2 kehtestatud kriteerium, veenduda negatiivse mõju puudumises ala kaitse-eesmärgi suhtes, on käesoleva töö autori hinnangul piisavalt range ning tagab Euroopa Kohtu poolt kehtestatud lävendi saavutamise.

3.4 Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ roll keskkonnavastutuse seaduses

Keskkonnavastutuse seadus⁵⁷ tugineb Euroopa Liidu samanimelisele direktiivile ning reguleerib keskkonnale tekitatava kahju vältimist ja heastamist, lähtudes põhimõttest „saastaja maksab“. Kuigi keskkonnavastutuse direktiiviga on silmas peetud Euroopa tasandil kaitstavaid loodusobjekte, rakendub siseriiklik keskkonnavastutuse seadus ka kohalikul tasandil kaitstavate looduslike väärtuste suhtes.

⁵⁵ KeHJS §-d 29 ja 45 kattuvad terminoloogiliselt, mistõttu käesolevas töös on käsitletud vaid §-is 29 sätestatud keskkonnamõju hindamise erisusi.

⁵⁶ Seadusetekstis on kasutatud terminit „ala terviklikkus“. Termin käsitlust vaata lähemalt käesoleva töö pt 1.4.

⁵⁷ Keskkonnavastutuse seadus RT I 2007, 62, 396 ... RT I, 21.12.2011, 16.

Keskkonnavastutuse seaduse § 4 lõike 3 kohaselt käsitletakse elupaikade ja liikidena nii Natura alasid kui muid kaitstavaid loodusobjekte. Seega Natura alade suhtes erisätteid seduses kehtestatud ei ole. Kui esineb oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamise või säilitamise suhtes, on see keskkonnakahju keskkonnavastutuse seaduse tähenduses. Soodsa seisundi mõistet kaustatakse siinkohal LKS § 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses. Keskkonnakahju tähendus keskkonnavastutuse seaduses kattub keskkonnavastutuse direktiivis sätestatuga.

Keskkonnavastutuse seaduse §-is 3 sätestatu kohustab keskkonnakahju tuvastamisel arvestama algse olukorraga. Algseks olukorraks loetakse loodusvara ja selle pakutavate hüvede selline seisund, mis eksisteeriks, kui keskkonnakahju ei oleks tekkinud. Nimetatud paragrahvi lõikes 3 on sätestatud kriteeriumid, millest keskkonnakahju tuvastamisel lähtuda tuleb. Natura alade puhul võib loetelust esile tuua kaks sobilikku kriteeriumit. Lähtuda tuleb liigi või elupaiga ohustatusest kohalikul, üleriigilisel või Euroopa Liidu tasandil ja elupaiga, liigi ja kaitstava ala kaitse eesmärgist.

Tulenevalt loodusdirektiivist on elupaiga või liigi kaitsestaatus hinnatav kogu võrgustiku ulatuses eesmärgiga tagada võrgustiku sidusus. Seega tuleb ka kahju tuvastamisel ja hüvitamisel lähtuda liigi või elupaiga seisundist kogu Natura 2000 võrgustiku ulatuses. Loodusdirektiivi selline nõue on seega tagatud, kui kahju hindamisel keskkonnavastutuse seaduse §-i 3 kohaselt võetakse arvesse eelkõige elupaiga või liigi ohustatust Euroopa Liidu tasandil ning asjaomase ala kaitse-eesmärki. Kaitse-eesmärk peab olema määratletud liigi või elupaigatüübi soodsa kaitsestaatus säilitamise või taastamise vajadusest lähtuvalt ning silmas pidades Natura 2000 võrgustiku sidusust. Seega loodusdirektiivi kontekstis on sisuliselt piisav, kui keskkonnakahju tuvastamisel lähtuda ala kaitse-eesmärgist.

3.5 Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärke sisaldavad õigusaktid

Sihtasutuse Säästva Eesti Instituut koduleheküljel avaldatud juhenddokumendi kohaselt on Eestis ala kaitse-eesmärgid määratud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud alade kaitse-eeskirjades või hoiualasid puudutavates määrustes maakondade kaupa või nende puudumisel

keskkonnaministri määruses Euroopa Komisjonile esitatud Natura 2000 võrgustiku alade kohta.⁵⁸ Kõik määrused on avaldatud Riigi Teatajas.

LKS §-is 11 sätestatakse loodusobjekti kaitse alla võtmisel märkimist vajavad kohustuslikud aspektid. Üheks kohustuseks on ala kaitse alla võtmise eesmärgi määramine. Natura võrgustiku alad on hõlmatud kaitsealade, hoiualade ning püsielupaikadega. Seega LKS §-de 11 ja 12 koostoimest tuleneb, et Natura alasid puudutavad märkimist vajavad aspektid sisalduvad kaitsealade ja püsielupaikade puhul kaitse-eeskirjades ning hoiualade puhul hoiualade kaitse alla võtmise määrustes. Järelikult Natura ala kaitse alla võtmisel tuleb määrata ala kaitse alla võtmise eesmärk, ala piir, nimetada kaitse alla võetava ala valitseja ning lisada otsusele loodusobjekti asukoha kaart. LKS § 12 lõike 1 kohaselt tuleb kaitseala ja püsielupaiga puhul lisaks piiritleda ühe või mitme erineva rangusastmega kaitsevööndi ulatus ning määrata LKS-e sätestatud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus vööndite kaupa. Seega ei tulene LKS §-dest 11 ja 12 mitte ala kaitse-eesmärgi määratlemise kohustus, vaid ala kaitse alla võtmise eesmärgi määramise kohustus.

Kaitse-eeskrju lähemalt uurides⁵⁹ selgub, et eesmärgi määratlemisel on kaks suunda – määratakse ala kaitse alla võtmise eesmärk või ala kaitse-eesmärk. Mõlemal juhul on eesmärgiks alal esinevate liikide ja elupaigatüüpide kaitsmine üldiselt. Lisaks on kaitse-eeskirjades ära märgitud kaitse-eesmärgid vööndipõhiselt. Näiteks Vabariigi Valitsuse määruses Kahvena looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri⁶⁰ on välja toodud sihtkaitsevööndi ja piiranguvööndi kaitse-eesmärgid. Sihtkaitsevööndi kaitse-eesmärgina on sätestatud metsakoosluste ning kaitsealuse liigi püsielupaiga säilitamine. Piiranguvööndi kaitse-eesmärgiks on elustiku mitmekesisuse ja maastikuilme säilitamine. Üldiselt koosnevadki kaitse-eeskirjad ala kaitse alla võtmise eesmärgist või ala üldisest kaitse-eesmärgist, kaitsekorra üldpõhimõtetest, alal esinevate vööndite kirjeldustest, seal hulgas keelatud, lubatud ja vajaliku tegevuse sätestustest ning vööndipõhistest kaitse-eesmärkidest.

Kahvena looduskaitseala kaitse-eesmärk on osaliselt kaetud kaitse-eeskirjas sätestatuga. Ala kaitse-eesmärk oma definitsioonilt tähendab kogumit erinevatest eesmärkidest, mida täites on võimalik saavutada alal kaitstavate liikide ja elupaikade soodsa kaitsestaatus säilimine või taastumine. Seega on kaitse-eeskirjas sisalduv ala kaitse-eesmärk poolik ning ainult kaitse-

⁵⁸ Peterson, K (koost). Juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Säätva Eesti Instituut 2006, lk 8.

⁵⁹ Vaata lisa 1.

⁶⁰ Kahvena looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri RT I 2005, 34, 261.

eeskirjas märgitud eesmärgile tuginedes võib tekkida oht Natura ala kahjustamiseks või hävitamiseks.

LKS § 25 lõige 1 sätestab kaitsealade ja hoiualade kaitse korraldamiseks kaitsekorralduskavade koostamise kohustuse. Kaitsekorralduskavas märgitakse olulised keskkonnategurid ja nende mõju loodusobjektile; kaitse eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tööd, tööde tegemise eelsjärjestuse, ajakava ning mahu; kava elluviimise eelarve. Seega seaduse kohaselt peab ala kaitse-eesmärk sisalduma kaitsekorralduskavas, mitte kaitse-eeskirjas või muus õigusaktis nagu eelnevalt viidatud.

3.6 Ala kaitse-eesmärgi määratlemise kriteeriumid

Natura 2000 alade kaitse-eesmärgid peavad olema nii lihtsad ja selgesti mõistetavad kui võimalik. Kaitsemeetmete abil peab olema võimalik rakendada toimivat kaitset praktikas. Kaitse-eesmärgid tuleb määratleda konkreetselt ja võimalusel peavad need alati olema mõõdetavad, kas arvuliselt või suuruselt. Teisisõnu, kaitse-eesmärk ala tasandil ei tohi olla mitmeti mõistetav, ebamääraselt sõnastatud, kontrollimatu, ega tohi kaasata ebaselgeid kohustusi seoses eriliste kaitsemeetmete kehtestamisega.⁶¹ Selleks on Komisjon Ühendkuningriigi eeskujul⁶² kirja pannud mõned standardid, mida loodusdirektiivi kontekstis oleks sobilik kasutada. Nende standardite kohaselt peaksid Natura alade kaitse-eesmärgid olema:

- konkreetsed – seotud kindla loodusväärtusega (liigi või elupaigatüübiga), seotud tingimustega, mis on vajalikud kaitse-eesmärgi saavutamiseks;
- mõõdetavad ja raporteeritavad - võimaldamaks järelvalvet kaitse-eesmärkide saavutamise üle, samuti on see vajalik loodusdirektiivi artiklist 17 tuleneva aruandluskohustuse täitmiseks;
- realistlikud – tuleb anda mõistlik ajakava ja kohaldamise vahendid;
- järjepidevad – kaitse-eesmärkide struktuur peaks, nii palju kui võimalik, olema sarnane kogu võrgustiku ulatuses, toetades samu loodusväärtusi, kasutades sarnaseid tunnuseid ja eesmärke, et kirjeldada soodsat kaitsestaatust;

⁶¹ Commission. Commission note on setting cons. obj, p 6.

⁶² Sellist lähenemist on kasutanud UK Joint Nature Conservation Committee (JNCC) mere loodusalade puhul.

- kõikehõlmavad – tunnused ja eesmärgid peaksid hõlmama kaitstava liigi või elupaiga omadusi, mis on vajalikud iseloomustamiseks selle seisundit kas soodsa või mittesoodsana.⁶³

Komisjoni ettepanekud ei ole aga liikmesriigile täitmiseks kohustuslikud, mistõttu loetletud standarditel on vaid informatiivne funktsioon. Seega, võttes arvesse Komisjoni poolset soovitusi ning käesoleva töö kahe esimese peatüki põhjal tehtud järeldused, püstitab autor järgnevalt need põhilised kriteeriumid, mille põhjal ala kaitse-eesmärgi määratleda võiks. Ühtlasi kasutatakse püstitatavaid kriteeriume juba määratletud alade kaitse-eesmärkide analüüsimisel.

Analüüsi teostamisel on hüpoteesiks seatud järgnevate põhikriteeriumite täitmine ala kaitse-eesmärgi määratlemisel:

- alal kaitstavate looduslike objektide loetelu;
- kaitstavate objektide seisund ala-, riigi- ja võrgustiku tasandil;
- kirjeldus objektide kaitse-eesmärkidest ehk soovitud tulemus püstitatud ajahetkeks;
- eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed, või selge viide konkreetseid meetmeid sisaldavatele õigusaktidele.

Teisisõnu, ala kaitse-eesmärgi määratlus peaks sisaldada üheselt mõistetavat teavet selle kohta, millise objekti, milline seisund, mil viisil, ning milliseks ajahetkeks asjaomasel alal kaitse-eesmärgi näol saavutada tuleb.

3.7 Ala kaitse-eesmärgi analüüs Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava (2013-2022) põhjal

Vastavalt LKS §-ile 25 on kaitsekorralduskava kaitsealade ja hoiualade alapõhise kaitse korraldamise aluseks.⁶⁴ Sätestatu kohaselt märgitakse kavas ära ka kaitse-eesmärgid. Kaitsekorralduskavade sisu on sätestatud liska ka Keskkonnaministri määrusega kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise korrast ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramisest⁶⁵ (edaspidi kaitsekorralduskava koostamise määrus). Käesoleva töö raames on

⁶³ Commission. Commission note on setting cons. obj, pp 6-7.

⁶⁴ Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava 2013-2022. Keskkonnaamet, lk 3.

⁶⁵ Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine RTL 2009, 81, 1174.

uuritud⁶⁶ üheksat kaitsekorralduskava. Kavade koostamisel on järgitud sarnast struktuuri, mistõttu analüüsi tulemused on töös välja toodud Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava (edaspidi ka Kahvena kaitsekorralduskava) näite põhjal. Analüüsi käigus kontrollitakse, kas ala kaitse-eesmärk on õigusdokumendis selliselt määratletud, et see aitaks kaasa loodusdirektiiviga seatud eesmärgi saavutamisele.

Keskkonnaamet on Kahvena kaitsekorralduskava koostanud aastateks 2013-2022, juhindudes Eesti Vabariigi kehtivast seadusandlusest ja Kaitsekorralduskava koostamise juhendst. Kaitsekorralduskava eesmärgiks on:

- anda lühike ülevaade kaitstavast alast – selle kaitsekorrast, kaitse-eesmärkidest, rahvusvahelisest staatusest, maakasutusest, huvigruppidest ning alal läbiviidavast riiklikust seirest;
- analüüsida ala eesmärke ning anda hinnang iga põhiväärtuseks oleva liigi, elupaiga või muu väärtuse seisundile;
- arvestades alale seatud eesmärke määrata mõõdetavad kaitse-eesmärgid ja kaitsekorralduse oodatavad tulemused kaitsekorraldusperioodi lõpuks ning 30 aasta perspektiivis;
- anda ülevaade peamistest väärtusi mõjutavatest tegevustest, kirjeldada kaitseks vajalikke meetmeid koos oodatavate tulemustega;
- määrata põhiväärtuste säilimisele, taastamisele ja tutvustamisele suunatud kaitsekorralduslike tegevuste elluviimise plaan koos tööde mahu, koha, ulatuse kirjelduse ja orienteeruva maksumusega;
- luua alusdokument kaitseala kaitsekorralduslike tööde elluviimiseks ja rahastamiseks.⁶⁷

Kahvena kaitsekorralduskava on äärmiselt põhjalik, tagades nii LKS §-is 25 sätestatud kriteeriumid, kaitsekorralduskava koostamise määruse §-is 3 sätestatud kava sisu nõuded kui ka kaitsekorralduskavas eesmärgina püstitatud kriteeriumid. Esmalt antakse kaitsekorralduskavas ülevaade kaitstavast alast, selle olulisusest rahvusvahelisel tasandil ning seejuures ka ala kaitse-eesmärgist üldiselt. Lisaks kirjeldatakse tegevusi ja huvisid, mis kaitstava alaga seotud on. Teises peatükis nimetatakse ja iseloomustatakse alal esinevaid kaitseväärtusi. Liigi- ja elupaigapõhiselt on välja toodud kava koostamise hetkel valitsev olukord, kaitse-eesmärgid, mõjutegurid ja meetmed. Iga liigi või elupaiga kaitse-eesmärk kui

⁶⁶ Vaata Lisa 2.

⁶⁷ Kahvena kaitsekorralduskava, lk 3.

oodatav tulemus on määratletud nii 30 aasta perspektiivis kui ka kaitsekorraldusperioodi ulatuses. Kolmandas peatükis tutvustatakse Kahvena loodusala kui külastuspaika, selleks vajalikku taristut ja selle korraldamisse puutuvat. Neljandas peatükis käsitletakse kaitsekorralduslike tegevuste kavandamist, kehtestatakse ajakava ja määratakse eelarve. Kaitsekorralduskavas on lisana ära toodud ka täies mahus Kahvena looduskaitseala kaitse-eeskiri.

Kaitsekorralduskavade analüüsist selgub ka ala kaitse-eesmärgi määratlemine kahel tasandil. Esmalt on kaitse-eesmärk määratletud ala tasandil - eesmärgiks on alal leiduvate liikide ja elupaikade kaitse üldiselt. Seejärel on kaitse-eesmärgid määratletud ka liigi- ja elupaigapõhiselt, kirjeldades selleks nii asjaomase kaitseobjekti hetkeolukorda kui ka soovitud olukorda vastava ajaperioodi jooksul. Lisaks on määratletud ohutegurid ning soovitud tulemuse saavutamiseks vajalikud meetmed. Liikide ja elupaikade kaitse-eesmärgid seavad seega kriteeriumid, mida täites on võimalik säilitada või vajadusel taastada asjaomase liigi või elupaiga soodne kaitsestaatus. Viimane on võimalik eeldusel, et on täidetud kaitsestaatus hindamiseks vajalikud eeldused.

Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskavas on suures osas täidetud ka käesoleva töö autori poolt püstitatud kriteeriumid, sisaldades alal kaitstavate looduslike objektide loetelu, nende seisundit ala tasandil, kirjeldust kaitse-eesmärkidest ehk soovitud tulemust püstitatud ajaperioodi jooksul ning eesmärgi saavutamiseks vajalikke meetmeid. Täitmata on kaitsestaatus hindamise kriteerium riigi ja võrgustiku tasandil. Kaitse-eeskirjades ja kaitsekorralduskavades on kaitsealade ja hoiualade puhul puudu info kaitseobjekti staatuse kohta riigi tasandil. Püsielupaikade puhul on vastav info kaitsekorralduskavades olemas. Analüüsitavad õigusaktid ei sisalda infot kaitseobjekti staatuse kohta Natura 2000 võrgustiku tasandil ei kaitseala, hoiuala ega püsielupaiga puhul. Kahvena kaitsekorralduskavas nenditakse vaid ala olulisust rahvusvahelisel tasandil ning Natura 2000 võrgustikku kuulumist. Alal kaitstavate loodusväärtuste staatuse hindamist riigi tasandil ja kogu võrgustiku ulatuses ei ole toimunud, millest tulenevalt on osaliselt täitmata ka LKS §-is 70 sätestatud ala kaitse-eesmärgi määratlemise alused.

Töö autori hinnangul ei vasta siseriiklikes õigusaktides määratletud Natura võrgustiku alade kaitse-eesmärgid loodusdirektiivis sätestatule, vaid on määratletud ainult osaliselt. Kuigi loodusdirektiivi asjakohased sätted on siseriiklikku õiguskorda kohati sõna-sõalt üle võetud, siis kaitse-eesmärkide tegelik määratletus ei vasta reguleerimisele täielikult. Käesoleva töö esimeses ja teises peatükis tuvastatu kohaselt on ala kaitse-eesmärgi määratlemisel oluline roll

loodusdirektiivi eesmärgi saavutamise suhtes. Kui siseriiklikus õiguskorras ei ole kaitse-eesmärke loodusdirektiivis sätestatu kohaselt määratletud, on ohus ka direktiivi eesmärgi saavutamine.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli analüüsida loodusdirektiivist tuleneva mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tähendust ja selle rolli Euroopa Liidu keskkonnaõiguses ning tuvastada, kas mõiste määratlus ja rakendamine siseriiklikus õiguskorras vastab Euroopa Liidu käsitlelusele. Mõiste sisu avamine on ajendatud asjaolust, et mõistet on loodusdirektiivi sätetes korduvalt kasutatud, kuid sisulist definitsiooni mõistele omastatud ei ole. Analüüs oli seega vajalik kontrollimaks, kuidas on siseriiklikus keskkonnaõiguses sätestatud Natura alasid käsitlev regulatsioon, silmas pidades eelkõige alade kaitse-eesmärkide määratlemist. Töös teostatud uurimine annab vastuse püstitatud küsimusele, kas siseriiklik regulatsioon annab vajaliku panuse loodusdirektiivi eesmärgi saavutamisele.

Käesolevas töös läbiviidud analüüsi tulemuse kohaselt on ala kaitse-eesmärk kogum paljudest iseseisvatest eesmärkidest, mis moodustavad kriteeriumid, mida täites on võimalik tagada asjaomasel alal kaitstavate liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse säilimine või vajadusel taastamine. See tähendab, et iga alal kaitstava objekti suhtes tuleb seada eraldi kaitse-eesmärk, millega määratletakse, mida kujutab endast vastava liigi või elupaiga soodne kaitsestaatus. Et seatud eesmärgi saavutada, tuleb ala kaitse-eesmärgi raames sätestada ka selleks vajalike meetmete kogumid. Äärmisel juhul võib piirduda selge viitega vastavaid meetmeid sisaldavatele õigusaktidele. Töö autori hinnangul peab Natura ala kaitse-eesmärgi määratlus kokkuvõtvalt sisaldama üheselt mõistetavat teavet selle kohta, millise objekti, milline seisund, mil viisil, ning milliseks ajahetkeks asjaomasel alal selle kaitse-eesmärgi näol saavutada tuleb.

Ala kaitse-eesmärgi määratlemise põhieesmärgiks on kaitseobjektide soodsa kaitsestaatuse saavutamine. Liikide ja elupaikade kaitsestaatust hinnatakse Euroopa Liidu tasandil kogu võrgustiku ulatuses, mistõttu asjaomase liigi või elupaiga kaitsestaatus saab olla soodne üksnes juhul, kui sellise hinnangu saab anda selle liigi või elupaiga kogu loodusliku levila ulatuses. Selleks, et liigi või elupaiga kaitsestaatuse mõjutamiseks vajalikke meetmeid rakendada, tuleb suhtes võrgustikuga anda hinnang asjaomase liigi või elupaiga kaitsestaatusele ka riigi ja ala tasandil.

Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ on seega otseselt seotud teiste loodusdirektiivis kasutatavate mõistetega. Kokkuvõtvalt on „ala kaitse-eesmärgi“ mõtteks kaitseobjektide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine, mis omakorda on eelduseks võrgustiku sidususe saavutamisel. Loodusdirektiivi eesmärgiks on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmise teel kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele

Euroopa territooriumil. Loodusdirektiivi kohaselt on loodud Natura 2000 võrgustik, mis oma sidususega võimaldab direktiivi eesmärgi saavutamise. Seega ala kaitse-eesmärgi määratlemise põhiroll on kaasa aidata loodusdirektiivi eesmärgi saavutamisele.

Euroopa Liidu õiguses väljendub mõiste „ala kaitse-eesmärk“ roll kõige selgemini Natura 2000 võrgustiku alasid puudutava tegevuse mõju hindamise ja loa andmise protsessis. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärgile avaldab. Kavale või projektile võib loa anda alles siis, kui on kindlaks tehtud, et asjaomasele alale negatiivset mõju ei avaldu. Euroopa Kohus on Waddenzee kohtuasjas Natura ala suhtes mõju hindamise ja loa andmise otsustamise omakorda sidunud ettevaatusprintsipiiga – kui alale negatiivse mõju puudumise suhtes jääb püsima kahtlus, tuleb kavale või projektile loa andmisest keelduda. Sellest loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga ei ole võimalik sama tõhusalt tagada ala kaitse-eesmärgi saavutamist. Samas kohtuasjas on rõhutatud ka vajadust loa andmise protsessis mõju hindamise läbiviimisel kasutada vaid parimaid teadussaavutusi. Mõju hindamise tulemusena võib selguda, et mõju ala suhtes on olemas, kuid negatiivne mõju ala kaitse-eesmärgi suhtes puudub. Sellisel juhul võib loodusdirektiivi seisukohalt loa kavale või projektile väljastada. Ala kaitse-eesmärgile mõju avaldumine on seega loodusdirektiivis sätestatud mõju hindamise puhul keskseks küsimuseks ning tabamata mõiste „ala kaitse-eesmärk“ tegelikku tähendust ei ole võimalik hindamist loodusdirektiivi mõtte kohaselt teostada.

Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ sisu avamine on oluline ka keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamise seisukohast. Mõju hindamine ala kaitse-eesmärgi suhtes on vajalik tekitatud kahju korral. Kui keskkonnale on tekitatud kahju ning see kahju avaldab mõju ka Natura alale, tuleb kahju mõju hinnata ala kaitse-eesmärgi suhtes. Keskkonnavastutuse direktiivi kohaselt rakendub keskkonnakahju korral põhimõte „saastaja maksab“. Viimasest tuleneb kahju tekitaja kohustus tekitatud kahju heastada. Natura ala puhul tuleb kahju heastada lähtuvalt asjaomase ala kaitse-eesmärgist.

Käesolevas töös läbiviidud analüüs näitab, et „ala kaitse-eesmärgi“ näol on tegemist Euroopa keskkonnaõiguses ühe väga olulise, kuid ka väga keeruka funktsiooniga mõistega. Seetõttu on käesoleva töö autor mõiste siseriiklikus regulatsioonis rakendamise aalüüsimisel käsitlenud ka teisi mõistega seotud termineid.

Siseriiklikus õiguskorras sätestab „ala kaitse-eesmärgi“ LKS, kehtestades §-is 70 ala kaitse-eesmärgi määratlemise kriteeriumid. Loodusdirektiivi artikli 4 lõike 4 eeskujul seob LKS ala kaitse-eesmärgi alal kaitstava loodusobjekti soodsa kaitsestaatuse saavutamise. Seejuures on loodusdirektiivist üle võetud ka kaitsestaatuse hindamise kriteeriumid. Kuigi ala kaitse-eesmärgiga seonduv normistik on üle võetud siseriiklikku õiguskorda, on töö autori hinnangul eksitud direktiivi tõlgendamisel. Liigi soodsa seisundi määratlemisel on sätte sõnastusest tulenevalt kehtestatud loodusdirektiivis sätestatuga võrreldes nõrgemad kriteeriumid, mis töö autori hinnangul võib muuta soodsa kaitsestaatuse mõtet loodusdirektiivi tähenduses.

Samuti on LKS-es ala kaitse-eesmärgi määratlemise sätestamisel muudetud terminit „võrgustiku sidusus“, asendades selle terminiga „võrgustiku terviklikkus“. Arvestades, et loodusdirektiivi eestikeelses tõlkeversioonis on kasutatud läbivalt terminit „võrgustiku sidusus“, tuleks ka muu seonduva regulatsiooni puhul jääda algselt määratletud terminoloogia juurde, kui selle muutmiseks arvestatavat vajadust ei ole.

Termin „terviklikkus“ on kasutusel ka loodusdirektiivi eestikeelse tõlkeversiooni artikli 6 lõikes 3, mille kohaselt võib kavale või projektile loa anda ainult pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et see ei avalda asjaomase ala „terviklikkusele“ negatiivset mõju. Töös on võrreldud vastava terminoloogia kasutust inglisekeelse- ja saksakeelse tõlkeversiooniga, ning jõutud järelduseni, et sõna „terviklikkus“ on loodusdirektiivi kontekstis üleliigne ning artikli 6 lõige 3 on tervikuna selgemini mõistetav, kui „ala terviklikkuse“ asemel piirduda ainult „ala“ käsitlemisega.

Loodusdirektiivi tähenduses mõju hindamist reguleerib KeHJS ning keskkonnavastutuse direktiivi mõttes tekitatud kahju mõju hindamist reguleerib siseriiklikus õiguskorras keskkonnavastutuse seadus. Mõlemaid seadusi on käesoleva töö raames mõiste „ala kaitse-eesmärgi“ suhtes analüüsitud. Töö autori hinnangul vastavad siseriiklikult sätestatud mõju hindamise kriteeriumid Euroopa Liidu keskkonnaõigusega seatud eesmärkidele. Vastavad eesmärgid saavad realiseeruda aga eeldusel, et loodusdirektiivist üle võetud mõisted on kohaselt tõlgendatud.

Analüüsi käigus on tuvastatud, et siseriiklikult on Natura alade kaitse-eesmärgid määratletud kaitsekorralduskavades. Kaitsekorralduskavades on ala kaitse-eesmärk määratletud kahetasandiliselt. Eesmärgilt on ala kaitse-eesmärk määratletud kui alal kaitstavate liikide ja elupaikade kaitse üldiselt, seejärel on ala kaitse-eesmärki laiendatud nii-öelda kaitseobjektipõhiseks. Tuginedes käesolevas töös eelnevalt teostatud Euroopa Liidu keskkonnaõiguse analüüsile, on töö autor ala kaitse-eesmärgi määratlemiseks seadnud

vajalikud kriteeriumid. Kaitsekorralduskavadega on kaetud enamus seatud kriteeriumitest, määratledes ära alal kaitstavate loodusobjektide loetelu, kaitstavate objektide seisundi ala tasandil, kirjeldades objektipõhiseid kaitse-eesmärke ehk soovitud tulemust püstitatud ajahetkeks ning sätestades eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Täitmata on kriteeriumid, mille kohaselt tuleb ala kaitse-eesmärgi raames määratleda alal kaitstavate objektide kaitsestaatused riigi- (välja arvatud püsielupaiga puhul) ja võrgustiku tasandil.

Natura alade kaitse-eesmärke sisaldavad ka kaitse-eeskirjad, sätestades kaitse-eesmärgid ala- ja vööndipõhiselt. Töö autori hinnangul on kaitse-eeskirjades sätestatud kaitse-eesmärgid poolikud. Lisaks võib mitmes erinevas õigusdokumendis ja erinev ala kaitse-eesmärgi määratlus seada ohtu loodusdirektiivi eesmärgi saavutamise.

Käesoleva töö autori hinnangul ei ole kehtiva keskkonnaõigusliku regulatsiooniga tagatud loodusdirektiiviga seatud eesmärgi efektiivne täitmine. Asutamislepingu kohaselt on direktiiv liikmesriigile siduv saavutatava tulemuse seisukohalt, kuid jätab käsitletava direktiivi siseriiklikus õiguses rakendamise vormi ja meetodite valiku selle riigi asutuste pädevusse. Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ ning sellega seotud terminoloogia on töö autori hinnangul loodusdirektiivist formaalselt siseriiklikku õiguskorda üle võetud, kuid mõistete tõlgendamisel ei ole järgitud loodusdirektiivi põhimõtteid. Eelkõige on loodusdirektiivi eesmärgi saavutamine häiritud „soodsa kaitsestaatus“ liiga leebest määratlusest, mistõttu ei ole võimalik ka ala kaitse-eesmärgi määratlemisel piisavalt rangeid kriteeriume seada. Lisaks ei ole siseriiklikes õigusdokumentides sätestatud Natura alade kaitse-eesmärkide määratlus täielik, jättes tähelepanuta asjaomaste liikide ja elupaikade kaitsestaatused nii riigi kui võrgustiku tasandil.

Selleks, et Eesti riik saaks Euroopa Liidu liikmesriigina täielikult täita oma kohustust ning direktiivi õiguspäraselt kohaldada, on vajalik loodusdirektiivist tuleneva terminoloogia korrektne tõlgendus. Samuti tuleb kriitiliselt hinnata kehtivat keskkonnaõiguslikku regulatsiooni eesmärgiga muuta selgemaks Natura alade suhtes kehtiv normistik, eelkõige viia ala kaitse-eesmärgi määratlemine vastavusse loodusdirektiiviga.

SUMMARY

Definition of the concept of „conservation objective“ according to European environmental law and its application in domestic law

The Habitats Directive represents the single most ambitious initiative ever undertaken to conserve Europe's biodiversity. The directive was accepted 21 years ago to act against massive destruction of natural habitation and fauna around the Europe. Along with the Birds Directive, it sets the standard for nature conservation across all 27 countries of the European Union (EU). It allows to work on common intent of the member states and to protect most endangered species and habitation in the same legislative framework irrespective of political or administrative borders. Investing in natural environment, we invest in our future.

The purpose of this research is to analyze the meaning and the role of the concept „conservation objective“ according to the European environmental law and if the concept is defined and implemented at national environmental law as required. Defining the content of the term is motivated by the fact that it is used repeatedly in the provisions of the Habitat Directive, but the substantive definition of the term is not appropriated. The analysis was therefore necessary for examining how the regulation of national environmental legislation related to Natura 2000 sites has been solved, particularly in view of setting conservation objectives, and whether it ensures a national contribution to the achievement of the objective of the Habitats Directive.

The analysis carried out in this paper shows that „conservation objective“ in the European environmental law constitutes as one of the most important but also very complex function of the concept. It has especially important role in the standpoint of achieving the objective of the Habitats Directive. Both the Habitats Directive and the Environmental Liability Directive (ELD) bind the concept of „conservation objective“ with the assessment of environmental impact. In case of Natura 2000 sites the assessment must be based on the conservation objective of the specific site. Thus, a correct application of the European environmental law is not fully possible without clarifying the exact meaning of „conservation objective“.

Through the analysis of this paper it is indicated that „the conservation objective“ is a conglomeration of objectives, that form the criteria, which by performing allows to ensure to maintaining or reaching favourable conservation status of the species or habitat types for

which a site is designated. This means that a conservation objective should be set separately for each of the species or habitat type protected on the site concerned. Member state must also establish conservation measures in order to achieve those objectives. Conservation measures are generally established at the site level, but they can also be designed at the regional, national or even EU level. It is important that the site conservation objective then has a clear reference to the conservation measures. In the opinion of the author setting conservation objective of Natura 2000 site in summary must contain unambiguously understandable information about interest of protection, what condition of conservation status, what measures, and to what point of time the conservation objective of the specific site of protection must be achieved.

In the national legal system the Nature Conservation Act (NCA) stipulates the „conservation objective“ by establishing the criteria of setting conservation objectives. Following the example of the Habitats Directive, NCA binds the conservation objective to the achievement of the favorable conservation status. The analysis revealed that the concept of „favorable conservation status“ closely related to the concept of „conservation objective“ is at a national level misinterpreted, by setting weaker criteria to assess the status of conservation status compared to the ones in the Habitats Directive. That puts a threat to the setting of conservation measures and thus to the achieving the objective of the Habitats Directive. The author also found improper use of terms „integrity of the site“ and „integrity of Natura 2000“, finding that the term „integrity“ describing the site is unnecessary and confusing, and instead of the term „integrity of Natura 2000“ it is more appropriate to use the term „coherence of Natura 2000“ according to the terminology used in the Estonian translation version of the Habitats Directive.

Within the meaning of the Habitat Directive the impact assessment is regulated by Environmental Impact Assessment and Environmental Management System Act (EIAEMA) and the assessment of environmental damage within the meaning of the ELD is regulated at national level by Environmental Impact Law. Both of the acts are analysed in this paper in respect of the term „conservation objective“. In authors opinion the regulations of impact assessment and damage assessment set nationally meet the objectives of the European environmental law. Relevant objectives can realize only on the assumption that the terms of Habitats Directive transposed to the national legislation have been interpreted correctly.

It was found that at national level the conservation objectives are set in conservation management plans (CMP). The conservation objective in the CMP is defined in two levels.

First the conservation objective is defined as the protection of species and habitats of the site in general; secondly the sites's conservation objective is extended to the so-called object-based conservation. Based on the research of European environmental law in this paper, the main criteria of setting conservation objectives of Natura sites has been put in place. Majority of the defined criteria are met by the CMP's, by defining the list of natural objects protected on the site, the conservation status of each object on the level of the site, describing object-based conservation objectives, that is to say desired result in set timeframe and by setting conservation measures needed to achieve the conservation objective. The criteria according to which the status of conservation has to be defined on the level of the state and on the level of the network have not been met.

Conservation objectives of Natura sites are also set out in the conservation-regulations, defining objectives site- and zone-based. In authors opinion the conservation objectives set out in conservation-regulations are incomplete. In addition, such a different definition of the conservation objective in several mixed legal documents can jeopardize the achievement of the objective of the Habitats Directive.

It was found in this research that the effective implementation of the objectives of the Habitat Directive is not guaranteed by current regulation of environmental law. According to the Treaty a directive is binding to the member states to achieve the result, but leaves the form and methods of the implementation of the Directive to the national authorities. The term „conservation objective“ as well as the other related terms are formally transposed from the Habitats Directive, but the interpretation of the terms is not complied with the principles of the Habitats Directive.

To this end, for Estonia as the member state of the EU to fully meet its obligation to properly apply the Directive, it is necessary to interpret the terminology under the Habitats Directive properly. Also the current regulation of environmental law must be critically evaluated to clarify the valid normative framework concerning the Natura 2000 sites, in particular to bring the setting of conservation objectives in line with the definition of the Habitats Directive.

Kasutatud kirjandus

1. Beijen, B. A. The implementation of area protection provisions from European environmental directives in the Member States. - Netherlands: Utrecht Law Review 2009/5 Issue 1. Arvutivõrgus: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=43915556&login.aspx&site=ehost-live> (01.02.2013).
2. De Sadeleer, N. Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological Networks. - The Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press 2005/5. Arvutivõrgus: <http://www.tradeenvironment.eu/uploads/papers/31.pdf> (01.02.2013).
3. Euroopa Komisjon. Loodust ja bioloogilist mitmekesisust käsitlevad kohtuasjad. Euroopa Kohtu otsused. Keskkonnaministeerium 2009.
4. Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat. Keskkonnaministeerium 2001. Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1150687/Natura_tolgendamine_est.pdf (01.02.2013).
5. Euroopa Komisjon. Natura 2000 alasid oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetoodilised juhised. Keskkonnaministeerium 2005. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146587/Naturam6ju.pdf> (01.02.2013).
6. European Commission. Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final Version 23/11/2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/commission_note2.pdf (01.02.2013).
7. European Commission. Commission note on the designation of special areas of conservation (SACs). Final Version of 14 May 2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/commission_note.pdf (01.02.2013).

8. European Commission. Setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Expert group on the management of Natura 2000, 3rd meeting – 21.06.2010. Arvutivõrgus: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=gmail&attid=0.1&thid=13d5f0270ab94218&mt=application/msword&url=https://mail.google.com/mail/?ui%3D2%26ik%3D105a8f29b0%26view%3Datt%26th%3D13d5f0270ab94218%26attid%3D0.1%26disp%3Dsafe%26zw&sig=AHIEtbSjar18Lj4M1L3LpXsItTz7jHVxTg> (18.03.2013).
9. Looduskaitse arengukava aastani 2020. Keskkonnaministeerium 2012. Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1186984/LAK_lop.pdf (01.03.2013).
10. Lopman, E. Keskkonnakahju mõiste Euroopa Ühenduse keskkonnavastutuse direktiivis. – Juridica IX/2006.
11. Natura eelhindamise juhised. Keskkonnaamet 2012. Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1182313/Natura-eelhindamise_juhised.pdf (01.03.2013).
12. Petersen, M. The Environmental Liability Directive – Extending Nature Protection in Europe. – Environmental Law Review 2009/11 Issue 1. Arvutivõrgus: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=47376532&login.asp&site=ehost-live>
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=47376532&login.asp&site=ehost-live>> (01.02.2013).
13. Peterson, K (koost). Juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Säästva Eesti Instituut 2006. Arvutivõrgus: <http://www.seit.ee/failid/36.pdf> (01.03.2013).
14. Sundseth, K. The Habitats Directive. Celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe. – European Commission 2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/20yrs_brochure.pdf (01.02.2013).
15. Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – Riigikogu toimetised 2007/16. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10488&highlight=kaalutluste&op=archive2> (01.03.2013).
16. Veinla, H. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – Juridica X/2005.

17. Abruca looduskaitseala ja Abruca hoiuala kaitsekorralduskava aastateks 2011–2020. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: <http://loodus.keskkonnainfo.ee/WebEelis/getfile.aspx?fail=-381321612> (01.03.2013).
18. Abruca looduskaitseala kaitse-eeskiri RT I 2007, 36, 242.
19. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. OJ L 206.
20. Endla looduskaitseala kaitse-eeskiri RT I 2005, 53, 424.
21. Endla looduskaitseala kaitsekorralduskava 2007-2015. Eesti Loodushoiukeskus 2005. Arvutivõrgus: http://www.keskkonnaamet.ee/public/Keskkonnaharidus/Endla/Endla_LKA_kaitsekorralduskava_2007-2015.pdf (01.03.2013).
22. Euroopa nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ, 2. aprill 1979, loodusliku linnustiku kaitse kohta. EÜT L 103.
23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuse ärahoidmise ja parandamise kohta. ELT L 143.
24. Hallhülge ja viigerhülge püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri RTL 2005, 124, 1969.
25. Kabli looduskaitseala kaitse-eeskiri RT I 2007, 17, 88.
26. Kabli looduskaitseala kaitsekorralduskava 2012-2021. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: <http://loodus.keskkonnainfo.ee/WebEelis/getfile.aspx?fail=34661134> (01.03.2013).
27. Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine RTL 2009, 81, 1174.
28. Keeri-Karijärve looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri RT I 2006, 12, 85.
29. Keeri-Karijärve looduskaitseala kaitsekorralduskava 2011-2020. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: <http://loodus.keskkonnainfo.ee/WebEelis/getfile.aspx?fail=-1592645661> (01.03.2013).
30. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus RT I 2005, 15, 87 ... 21.12.2011, 15.
31. Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava 2013-2022. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: http://www.keskkonnaamet.ee/public/Kahvena_LA_KKK.pdf (01.03.2013).

32. Kahvena looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri RT I 2005, 34, 261.
33. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus RT I, 28.02.2011, 1.
34. Keskkonnastutuse seadus RT I 2007, 62, 396 ... RT I, 21.12.2011, 16.
35. Lendorava püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri RTL 2006, 59, 1059.
36. Looduskaitse seadus RT I 2004, 38, 258 ... 18.04.2013, 3.
37. Muraka looduskaitseala kaitse-eeskiri RT I 2007, 36, 245.
38. Muraka looduskaitseala ja Muraka loodusala püsielupaikade kaitsekorralduskava 2012-2014. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: <http://loodus.keskkonnainfo.ee/WebEelis/getfile.aspx?fail=610053477> (01.03.2013).
39. Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimeistiku kaitse kohta, 21.05.1992. EÜT L 206.
40. Osmussaare maastikukaitseala kaitse-eeskiri RT I 2010, 55, 354.
41. Osmussaare maastikukaitseala kaitsekorralduskava 2010-2014. Läänemaa Linnuklubi 2009. Arvutivõrgus: http://www.odensholm.se/Dokument/Osmussaare_MKA_KKK_2010_2014.pdf (01.03.2013).
42. Paganamaa maastikukaitseala kaitse-eeskiri RT I 2005, 54, 435.
43. Paganamaa maastikukaitseala ja Väike-Palkna maastikukaitseala kaitsekorralduskava 2010-2019. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: http://www.keskkonnaamet.ee/kkk/Paganamaa_ja_Vaike-Palkna_KKK_2010-2019.pdf (01.03.2013).
44. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABl L 206.
45. Väinamere hoiuala mereosa, Kadakalau viigerhülge, Pujuderahu hallhülge ja Selgrahu hallhülge püsielupaikade (osa Väinamere linnu- ja loodusalast) kaitsekorralduskava 2013-2022. Keskkonnaamet. Arvutivõrgus: http://www.keskkonnaamet.ee/kkk/Vainamere_HA_mereosa_hylgePEPid_KKK_2013_2022.pdf (01.03.2013).

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohus

46. RKKHo 3-3-1-56-12, Elvi Maripuu kaebus Salme Vallavalitsuse 22. detsembri 2008. a korralduse nr 263 tühistamiseks.

Euroopa Kohus

47. EKo 07.11.2000, C-371/98, The Queen versus Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) ja Avon Wildlife Trusti osavõtul.
48. EKo 11.11.2001, C-220/99, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik.
49. EKo 11.11.2001, C-71/99, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik.
50. EKo 07.09.2004, C-127/02, Waddenvereniging'i ja Vogelbeschermingsvereniging'i kohtuasi - Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
51. EKo 20.10.2005, C-6/04, Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik.

Muud materjalid

52. Krämer, L. The enforcement challenge: how to fill the gap between theory and practice. – Antwerp 12-13/12 2012. Arvutivõrgus: <http://www.omgevingsrecht.be/sites/default/files/habitat1213122012/20121212-14.pdf> (01.02.2013).
53. Keskkonnaministeeriumi kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/> (01.03.2013).

Lisa 1. Ala kaitse-eesmärgi määratlemine kaitse-eeskirjades.

Kaitse-eeskirjad	Kaitse alla võtmise eesmärk	Ala kaitse-eesmärk	Kaitse-objektid	Kaitse-eesmärk vööndi-põhiselt	Kaitseobj. põhised kaitse-eesmärgid	Kaitseobj. staatus ala tasandil	Kaitseobj. staatus riigi tasandil	Kaitseobj. staatus võrgustiku tasandil
Endla looduskaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Osmussaare maastikukaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Paganamaa maastikukaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Abruka looduskaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Keeri-Karijärve looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Kabli looduskaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Muraka looduskaitseala kaitse-eeskiri	-	+	+	+	-	-	-	-
Lendorava püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri	+	-	+	-	-	-	-	-

Hallhülge ja viigerhülge püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri	+	-	+	-	-	-	-	-
Kahvena looduskaitseala kaitsealla võtmine ja kaitse-eeskiri	+	-	+	+	-	-	-	-

Allikas: Riigi Teataja

Lisa 2. Ala kaitse-eesmärgi määratlemine kaitsekorralduskavades.

Kaitsekorralduskavad	Kaitse-objektid	Ala kaitse-eesmärk	Kaitse-objekti-põhised kaitse-eesmärgid	Kaitseobj staatus ala tasandil	Kaitseobj staatus riigi tasandil	Kaitseobj staatus võrgustiku tasandil
Endla looduskaitseala kaitsekorralduskava 2007-2015	+	+	+	+	-	-
Osmussaare maastikukaitseala kaitsekorralduskava 2010-2014	+	+	+	+	-	-
Paganamaa MKA ⁶⁸ ja Väike-Palkna MKA kaitsekorralduskava 2010-2019	+	+	+	+	-	-
Abruka looduskaitseala ja Abruka hoiuala KKK ⁶⁹ aastateks 2011–2020	+	+	+	+	-	-

⁶⁸ Maastikukaitseala

⁶⁹ Kaitsekorralduskava

Keeri-Karijärve looduskaitseala kaitsekorralduskava 2011-2020	+	+	+	+	-	-
Kabli looduskaitseala kaitsekorralduskava 2012-2021	+	+	+	+	-	-
Muraka LKA ja Muraka loodusala püsielupaikade kaitsekorralduskava 2012-2014	+	+	+	+	+	-
Väinamere hoiuala mereosa, Kadakalau viigerhülge, Pujuderahu hallhülge ja Selgrahu hallhülge püsielupaikade (osa Väinamere linnu- ja loodusalast) kaitsekorralduskava 2013-2022	+	+	+	+	+	-
Kahvena looduskaitseala ja Kahvena loodusala kaitsekorralduskava 2013-2022	+	+	+	+	-	-

Allikas: Keskkonnaamet

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina **Barbara Treumund**
(sünnikuupäev: 06.10.1983)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ käsitus Euroopa Liidu keskkonnaõiguses ning mõiste rakendumine siseriiklikus õiguskorras

mille juhendaja on Hannes Veinla,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus/Tallinnas/Narvas/Pärnus/Viljandis, 13.05.2013